

# **Evidence in Proceedings - Legal Practice and New Challenges**

## **Dokazovanie v konaní - prax a nové výzvy**

### **Guarantees of the Session / Garanti sekcie:**

doc. JUDr. Eduard Burda, PhD.  
prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.  
JUDr. Romana Smyčková, PhD.

### **Reviewers of Papers / Recenzenti:**

doc. JUDr. Eduard Burda, PhD.  
prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.  
JUDr. Romana Smyčková, PhD.

## CONTENT / OBSAH

### DOKAZOVÁNÍ „ZAVINĚNÍ“ NA STRANĚ PRÁVNICKÉ OSOBY

David Čep ..... 299

### DÔLEŽITOSŤ AKTÍVNEHO ZAPOJENIA OBHAJOBY DO PROCESU DOKAZOVANIA V PRÍPRAVNOM KONANÍ

Peter Čopko ..... 306

### NEZÁKONNÝ DŮKAZ V CIVILNOM PROCESSE

Katarína Gešková ..... 318

### DOKAZOVANIE V SPRÁVNOM SÚDNICTVE

Ondrej Hvišč ..... 326

### PROCESNÍ PRÁVA ÚČASTNÍKŮ V RÁMCI DOKAZOVÁNÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Alena Kliková ..... 331

### ZVLÁŠTNOSTI DOKAZOVÁNÍ V ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH JAKO V ŘÍZENÍ TRESTNÍM

Martin Kopecký ..... 335

### DOKAZOVÁNÍ V KONTEXTU POŽADAVKU NA ÚPLNÝ A EX NUNC SOUDNÍ PŘEZKUM V AZYLOVÉM ŘÍZENÍ: NOVÉ VÝZVY (NEJENOM) PRO ČESKÉ SPRÁVNÍ SOUDY?

Alžběta Králová, Jana Jurníková ..... 341

### VYBRANÁ SPECIFIKA DOKAZOVÁNÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Jan Malast ..... 350

### KOLÍZIA DŮKAZNÉHO BREMENA DAŇOVÉHO SUBJEKTU V DAŇOVOM KONANÍ S PRINCÍPOM ZÁKAZU DONUCOVANIA K SEBAOBVIŇOVANIU

Ľubica Masárová ..... 356

### VYUŽITELNOSŤ DŮKAZOV PRODUKOVANÝCH V TRESTNOM KONANÍ V SÚVISIACICH SPRÁVNÝCH KONANIACH

Peter Molitoris ..... 362

### DOKAZOVÁNÍ A ÚSTNÍ JEDNÁNÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Lukáš Potěšil ..... 368

### DŮKAZNÍ BŘEMENO V ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH

Helena Prášková ..... 372

### ZJIŠŤOVÁNÍ SKUTEČNÉHO STAVU PŘI VÝKONU SPRÁVNÍHO DOZORU

Jiří Rajchl ..... 379

### DOKAZOVÁNÍ DROGOVÝCH TRESTNÝCH ČINŮ - TEORIE A PRAXE

Jolana Sedláčková ..... 387

### ZNALECKÉ DOKAZOVANIE NA KRIŽOVATKE REKODIFIKÁCIE CIVILNÉHO PROCESU

Alexandra Kotrecová, Erik Schwarcz ..... 395

**PRINCÍP PROCESNEJ EKONÓMIE A DOKAZOVANIE V NOVÝCH CIVILNÝCH PROCESNÝCH KÓDEXOCH**

Romana Smyčková ..... 402

**ROLE DOKAZOVÁNÍ PŘI OPATŘOVÁNÍ PODKLADŮ PRO VYDÁNÍ SPRÁVNÍHO ROZHODNUTÍ**

Josef Staša ..... 409

**DOKAZOVÁNÍ PODLE ZÁKONA Č. 500/2004 SB., SPRÁVNÍHO ŘÁDU**

Martin Škurek ..... 416

**DOKAZOVANIE V SPRÁVNOM SÚDNICTVE PODĽA SPRÁVNEHO SÚDNEHO PORIADKU SO ZRETEĽOM NA SPRÁVNE TRESTANIE**

Juraj Vačok ..... 427

**PŘESHraniční DOKAZOVÁNÍ - HAAGSKÁ ÚMLUVA O PROVÁDĚNÍ DŮKAZŮ VS NAŘÍZENÍ 1206/2001**

Jiří Valdhans ..... 433

**DAŇOVÁ KONTROLA A DOKAZOVANIE V DAŇOVOM KONANÍ**

Martin Vernarský ..... 442

**PRÁVO NEPRISPIEVAŤ K VLASTNÉMU OBVINENIU**

Jozef Záhora ..... 452

# DOKAZOVÁNÍ „ZAVINĚNÍ“ NA STRANĚ PRÁVNICKÉ OSOBY<sup>1</sup>

David Čep

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

**Abstract:** Evidence of offender's culpability is a complex issue, especially for law enforcing authorities. The reason for this comes from the nature of the culpability itself. In case of criminal liability of legal entities, only a culpability of qualified person can be accounted to legal entity. It is why the question of subjective matter of criminal act must be evaluated most thoroughly. Thus in my contribution I focus on confession of qualified person and practical aspects of section 8 (3) of the law No 418/2011 Coll. on Criminal Liability of Legal Persons and Proceedings against Them. I offer my own remarks and critical comments in order to provide partial recommendations that would lead to effective approach of the institutes concerned.

**Abstrakt:** Dokazování zavinění na straně pachatele trestného činu představuje pro orgány činné v trestním řízení často zásadní problém, pramenící z povahy dokazované skutečnosti. V případě trestní odpovědnosti právnických osob, kdy jediné zavinění na straně kvalifikované fyzické osoby může být následně vytýkáno právnické osobě, je zapotřebí k otázce subjektivní stránky skutkové podstaty trestného činu přistupovat obzvláště pečlivě. Ve svém příspěvku se proto věnuji problematice doznání kvalifikované osoby a praktickým aspektům využití § 8 odst. 3 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Připojuji vlastní postřehy a kritické poznámky s cílem poskytnout dílčí doporučení umožňující efektivní uchopení předmětné problematiky.

**Key words:** Evidence, legal entity, qualified person; accountability, culpability, confession, objective liability

**Klíčové slová:** dokazování, právnická osoba, kvalifikovaná osoba, vytýkatelnost, zavinění, doznání, objektivní odpovědnost

## 1 ÚVOD

Přijetí právní úpravy<sup>2</sup> zakotvující v českém právním řádu doposud neznámou zásadu kolektivní trestní odpovědnosti právnických osob mělo za následek změnu pojetí trestní odpovědnosti jakožto institutu spjatého doposud toliko s osobou fyzickou – pachatelem trestného činu. Teoretickým základem trestní odpovědnosti právnických osob (z hlediska viny) byl zvolen model tzv. vytýkatelnosti<sup>3</sup> jednání určité skupiny osob právnické osobě. Prostřednictvím této konstrukce byla následně vyřešena související otázka zavinění na straně právnické osoby. Požadavek existence zavinění, jakožto obligatorního znaku subjektivní stránky skutkové podstaty trestného činu vede totiž k naplnění zásady odpovědnosti za zavinění, kterážto odlišuje odpovědnost trestní (ryze subjektivní) od odpovědnosti soukromoprávní či správněprávní, které shodně připouštějí možnost odpovědnosti objektivní. Zákonodárce tak (zjednodušeně řečeno) stanovil, že napříště bude zavinění na straně taxativně vymezené skupiny osob vytýkáno osobě právnické, tedy že zavinění těchto osob bude představovat „kvazizavinění“ právnické osoby.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Uvedený příspěvek byl zpracován v rámci řešení projektu specifického výzkumu na téma „Možnosti adjustace trestního řízení specifické kriminalitě (MUNI/A/1264/2014)“.

<sup>2</sup> Tedy zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „TOPOZ“).

<sup>3</sup> K tomuto (nejen) terminologickému odlišování viz FENYK, Jaroslav. Základy trestní odpovědnosti a nedostatek trestnosti činu právnických osob. In KRATOCHVÍL, Vladimír a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část., s. 535.

<sup>4</sup> P. Šámal a J. Dědič v tomto případě hovoří o zvláštní subjektivní odpovědnosti právnické osoby navazující na zavinění osoby fyzické uvedené v § 8 odst. 1 TOPOZ. Blíže viz ŠÁMAL, Pavel;

Odrazy tohoto pojetí obligatorního znaku subjektivní stránky skutkové podstaty trestného činu spáchaného právnickou osobou zákonitě mají své důsledky i v rovině procesněprávní. Otázka zavinění se projevuje zvláště v rámci dokazování, které představuje (vedle rozhodování) nejvýznamnější činnost orgánů činných v trestním řízení. Platí, že zavinění, jakožto vnitřní psychický stav pachatele trestného činu k ohrožení nebo porušení trestněprávní normou chráněné hodnoty či oprávněného zájmu, je kategorií dokazovanou (z obsahu své definice) vždy ve vztahu k osobě fyzického pachatele. Povaha právnických osob však dovrtí se vnitřního psychického stavu u těchto osob nedovoluje, když ze soukromoprávní teorie se podává, že osoby právnické nemají vlastní vůli a tato je nahrazována jejich orgány.<sup>5</sup> Proto by orgánům činným v trestním řízení mělo postačovat, prokáží-li existenci zavinění (v zákonem požadované formě) na straně osob vyjmenovaných v § 8 odst. 1 písm. a) až d) TOPOZ<sup>6</sup> a jejich vnitřní psychický stav bude následně vytknut (spolu s objektivní stránkou vymezenou dílem skutkovou podstatou toho kterého činu a dílem skrze § 8 odst. 1 TOPOZ) osobě právnické.

Vedle těchto, na první pohled relativně jednoduchých situací, kdy orgánům činným v trestním řízení bude poskytnuta osoba fyzická, u níž bude na základě zjištěných a následně provedených důkazů zjištěno zavinění, však mohou nastat i případy, kdy taková osoba nebude orgánům činným v trestním řízení k dispozici a přesto bude moci být založena trestní odpovědnost právnické osoby. Ostatně ani zprvu naznačená varianta, s ohledem na obtížnost dokazování subjektivní stránky skutkové podstaty trestného činu, na kterou poukazuje například V. Kratochvíl,<sup>7</sup> skýtá řadu úskalí. Vztah mezi kvalifikovanou osobou a osobou právnickou v tomto případě může sehrát rovněž značně významnou úlohu. Je nezbytné brát v úvahu možný konflikt zájmů či ryzí snahu osoby kvalifikované uškodit právnické osobě v rámci trestního řízení (typicky ze zjištěných důvodů). Nelze zcela opomenout ani skutečnost, že právnická osoba nebude mít v řadě případů mnoho možností jak se v trestním řízení proti výpovědi některých kvalifikovaných osob bránit. Výše nastíněné obtíže navíc nemusí představovat toliko překážky na straně právnické osoby, proti níž se trestní řízení vede. I činnost orgánů činných v trestním řízení může být z těchto důvodů podstatně ztížena, což v konečném důsledku může mít neblahý vliv nejen na uplatnění základních zásad dokazování, ale i samotné realizace práva na spravedlivý proces. Následující řádky proto věnuji svým úvahám nad problematickými aspekty dokazování zavinění na straně právnické osoby a možnostem jejich praktického a efektivního řešení.

## **2 SUBJEKTIVNÍ STRÁNKA TRESTNÉHO ČINU A JEJÍ DOKAZOVÁNÍ V TRESTNÍM ŘÍZENÍ**

Odpovědnost subjektivní, tj. opírající se o zavinění na straně pachatele trestného činu, je základem trestní odpovědnosti.<sup>8</sup> Je tomu tak proto, neboť platí, že bez zavinění nemůže být založena trestní odpovědnost (nullum crimen sine dolus vel culpa).<sup>9</sup> Pojem zavinění V. Kratochvíl definuje jako „psychický stav pachatele k poruše či ohrožení objektu trestného činu nebo jeho předmětu útoku, jakož i k jeho jednání uvedenému v trestním zákoně, které je vyvolávající.“<sup>10</sup> Tato definice (jako i jiné, založené na psychologickém pojetí zavinění) současně slouží jako základ

---

DĚDIČ, Jan. Komentář k § 8. In ŠÁMAL, Pavel; DĚDIČ, Jan a kolektiv. Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář., s. 174.

<sup>5</sup> Když tato je nahrazována členy jejích orgánů ve smyslu § 151 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „o. z.“)

<sup>6</sup> Přičemž tyto osoby dále označuji jen jako „osoby kvalifikované“.

<sup>7</sup> KRATOCHVÍL, Vladimír. Struktura skutkové podstaty trestného činu. In KRATOCHVÍL, Vladimír a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část., s. 287.

<sup>8</sup> Viz KRATOCHVÍL, Vladimír. Základní zásady trestního práva hmotného. In KRATOCHVÍL, Vladimír a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část, s. 41. Obdobně srov. JELÍNEK, Jiří. Subjektivní stránka trestného činu. In JELÍNEK, Jiří a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část., s. 222.

<sup>9</sup> MUSIL, Jan. Přestává platit v českém trestním právu princip odpovědnosti za zavinění? Trestněprávní revue, 2014, č. 11-12, s. 251.

<sup>10</sup> KRATOCHVÍL, Vladimír. Struktura skutkové podstaty trestného činu. In KRATOCHVÍL, Vladimír a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část., s. 279. J. Jelínek ve své definici hovoří přímo o „vnitřním „psychickém“ vztahu člověka viz JELÍNEK, Jiří. Subjektivní stránka trestného činu. In JELÍNEK, Jiří a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část., s. 223.

nejčastejší výtky směřující proti trestní odpovědnosti právnických osob, totiž že právnické osoby nejsou schopny jednat zaviněně, neboť trestní právo je tradičně spjato s psychologickými stavy, vlastnostmi a projevy, jež mají svůj vztah toliko k osobám fyzickým.<sup>11</sup> Je tomu tak proto, že právnická osoba není bez dalšího sama schopna tvorby vlastní vůle, která je však nezbytná pro možnost konstatování existence zavinění na straně pachatele trestného činu. Ačkoliv zákonodárce tuto výhradu pomyslně překonal prostřednictvím konstrukce vytýkatelnosti jednání kvalifikovaných osob osobě právnické, skrze kterou je zavinění na straně fyzické osoby vztaženo rovněž k osobě právnické,<sup>12</sup> jakkoliv lze toto pojetí považovat za ryze utilitaristické, klasická úskalí spojená s dokazováním zavinění na straně pachatele trestného činu tím odstraněna být nemohla. Ba naopak, právě ve vztahu k právnickým osobám další přibývají.

Z hlediska důkazního totiž prokázání existence zavinění u osoby fyzické je samo o sobě obtížnou kategorií. Existenci zavinění lze v trestním řízení přímo prokázat jedině prostřednictvím doznání osoby pachatele, resp. osoby, proti níž se trestní řízení vede (v ideálním případě jde o jednu a tutéž osobu). Možnosti připuštění dalších přímých důkazů z povahy dokazované skutečnosti, a s ohledem na dosažený stav poznání, odpadají.<sup>13</sup> Orgány činné v trestním řízení proto vycházejí nejčastěji z důkazů nepřímých,<sup>14</sup> které však lze spojit opět jedině s fyzickou osobou, neboť jak již bylo uvedeno výše, s ohledem na absenci ryzí vůle právnické osoby, nemá valný smysl uvažovat o jejích možných projevech ve vnějším světě.

Zvláštní význam mezi důkazními prostředky má výslech obviněného, neboť ten umožňuje orgánům činným v trestním řízení v první řadě seznámit se se stanoviskem obviněného k předmětu obvinění a případně jej konfrontovat s vlastními dosavadními poznatky o skutkovém stavu věci a přispět tak k jeho objasnění.<sup>15</sup> Současně však platí, že osoba, proti níž se trestní řízení vede, může v rámci svých relativně široce nastavených procesních oprávnění, kterážto slouží jako záruka práva na spravedlivý proces, využít téměř všech možných prostředků s ohledem na své vlastní zájmy.<sup>16</sup> Rozhodne-li se nevypovídat, pak orgány činné v trestním řízení nesmí takovou osobu nutit k výpovědi (§ 92 odst. 1 TrŘ<sup>17</sup>). Rozhodne-li se odepřít výpověď stran určitých skutečností, pak se uplatní princip *nemo tenetur se ipsum accusare*. Ani vědomé tvrzení nepravdivých skutečností nemůže být dáno takové osobě k tíži, neboť je pojímáno jako jedno z jejích oprávnění<sup>18</sup> (hranici je v takovém případě křivé obvinění).

## **2.1 Úskalí doznání kvalifikovaných osob**

Výše uvedené je nezbytné vztáhnout v případě trestní odpovědnosti právnických osob k osobě kvalifikované, neboť jedině zavinění na straně takové osoby bude vytýkáno právnické osobě. Na základě doznání kvalifikované osoby pak orgány činné v trestním řízení mohou dospět až k závěru, že není-li vyvrácena existence zavinění na straně kvalifikované osoby, bude na místě vyvozovat tento závěr i stran trestného činu právnické osoby.<sup>19</sup> To je však značně problematické,

<sup>11</sup> MUSIL, Jan. Úvod. In ŠÁMAL, Pavel; DĚDIČ, Jan a kolektiv. Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář., s. 15.

<sup>12</sup> FENYK, Jaroslav. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. In KRATOCHVÍL, Vladimír a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část., s. 535-536.

<sup>13</sup> Nejtypičtějším příkladem je důkaz vyšetřením na detektoru lži, který je však z procesního hlediska důkazem nepřipustným (s ohledem na nemožnost výsledkem vyšetření empiricky ověřit). Srovnej např. FRYŠTÁK, Marek. Dokazování v přípravném řízení., s. 172.

<sup>14</sup> JELÍNEK, Jiří. Subjektivní stránka trestného činu. In JELÍNEK, Jiří a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část., s. 226. Typickými příklady nepřímých důkazů svědčících o existenci či naopak absenci zavinění na straně fyzické osoby jsou např. povaha nástroje použitého k útoku, způsob jeho použití a intenzita útoku, způsob jednání pachatele.

<sup>15</sup> JELÍNEK, Jiří. Jednotlivé důkazní prostředky. In JELÍNEK, Jiří a kol. Trestní právo procesní., s. 404.

<sup>16</sup> JELÍNEK, Jiří. Jednotlivé důkazní prostředky. In JELÍNEK, Jiří a kol. Trestní právo procesní., s. 404.

<sup>17</sup> Zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „TrŘ“).

<sup>18</sup> FRYŠTÁK, Marek. Dokazování v přípravném řízení., s. 281.

<sup>19</sup> A to bez dalšího, neboť TOPOZ možnosti vyloučení trestní odpovědnosti právnické osoby vyjma případu vymezeného § 8 odst. 2 písm. b) TOPOZ, nepřipouští.

neboť předně bude nezbytné prověřit, zda doznání kvalifikované osoby má oporu v dosavadních skutkových zjištěních orgánů činných v trestním řízení (jak uvádí § 2 odst. 5 TrŘ). J. Musil se k přístupu orgánů činných v trestním řízení ve vztahu k doznání vyjadřuje přinejmenším se zdravým skepticismem, když říká, že zvláště v případě doznání v přípravném řízení bude pochybné, zda dosavadní poznatky orgánů činných v trestním řízení budou odůvodňovat akceptaci tohoto přímého důkazu poskytnutého osobou, proti níž se trestní řízení vede.<sup>20</sup> Tento závěr dle mého názoru vyznívá o to aktuálněji právě v případě trestní odpovědnosti právnických osob.

Může-li totiž doznání fyzické osoby být orgány činnými v trestním řízení chápáno jako „věrohodná informace zvláštní důkazní síly“,<sup>21</sup> pak doznání osoby kvalifikované lze z tohoto pohledu vnímat jako důkaz vyššího řádu, když na jeho základě bude skrze konstrukci vytýkatelnosti založena trestní odpovědnost hned dvou osob – kvalifikované osoby (fyzického pachatele trestného činu) a osoby právnické.

Nebude tomu však vždy, zvláště s ohledem na formální podmínku vytýkatelnosti, neboť protiprávní čin spáchaný kvalifikovanou osobou musí být předně spáchán jménem právnické osoby, v jejím zájmu či v rámci její činnosti. Tak například trestný čin úvěrového podvodu (§ 211 TrZ) spáchaný jednatelem společnosti s ručením omezeným, který při uzavírání smlouvy o úvěru jednal jako zástupce právnické osoby, bude moci být, v případě že se osoba jednatele dozná ke spáchání popsaného skutku, bez dalšího vytknut právnické osobě. Vedle toho však trestný čin popírání, zpochybňování, schvalování a ospravedlňování genocidia (§ 405 TrZ) spáchaný zaměstnancem právnické osoby nebude, i přes doznání takové osoby, možné bez dalšího vytýkat právnické osobě, neboť bude nezbytné zohlednit, zda k takovému trestnému činu došlo při plnění pracovních úkolů (§ 8 odst. 1 písm. d TOPOZ) a dále zda byly splněna materiální podmínka vytýkatelnosti dle § 8 odst. 2 písm. b) TOPOZ.

Za nejproblematictější považuji doznání kvalifikované osoby podle § 8 odst. 1 písm. a) TOPOZ, tedy statutárního orgánu právnické osoby.<sup>22</sup> Jeho členové jsou totiž nejčastěji těmi, kteří mají přehled o každodenním fungování právnické osoby,<sup>23</sup> jednají jejím jménem navenek a pro orgány činné v trestním řízení tak představují obecně ideální pramen důkazu. Význam takové osoby v případě, že se současně jedná o osobu kvalifikovanou, je z hlediska důkazního, v okamžiku kdy je zvažována rovněž trestní odpovědnost právnické osoby, enormní. Vedle již zmíněného informačního rámce o činnosti právnické osoby, jímž jsou členové statutárního orgánu vybaveni, jsou tyto osoby současně primárně oprávněny vystupovat v trestním řízení za právnickou osobu. Za situace, kdy však budou vystupovat v pozici obviněných, bude jejich oprávnění činit za právnickou osobu úkony trestního řízení vyloučeno s ohledem na § 34 odst. 4 TOPOZ. Právnická osoba by v takovém případě měla přistoupit k pověření některého ze svých zaměstnanců, případně udělení prokury, či volbě zmocněnce, aby zde byla osoba fyzická, která bude v rámci trestního řízení schopna hájit a uplatňovat její procesní práva. Všechny z uvedených možností však spadají do kompetence statutárního orgánu právnické osoby, což bude v řadě případů představovat fakticky neřešitelný problém, zvláště s ohledem na skutečnost, že neurčí-li si právnická osoba fyzickou

<sup>20</sup> MUSIL, Jan. Dohody o vině a trestu jako forma konsenzuálního trestního řízení. Kriminalistika [online]. 2008, roč. 43, č. 1. [cit. 21. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dohody-o-vine-a-trestu-jako-forma-konsenzualniho-trestniho-rizeni.aspx>

Byť tyto závěry zastává stran dohody o vině a trestu, kde je pro osobu, proti níž se řízení vede dostatečnou motivací možnost nižší trestní sankce, mám za to, že jej lze vztáhnout i k výsledku kvalifikované osoby, neboť na straně této může být rovněž silná motivace vypovídat určitým způsobem (zvláště proto, že svojí výpověď může bez dalšího založit trestní odpovědnost další osoby, jejíž možnosti obrany jsou značně omezené).

<sup>21</sup> MUSIL, Jan. Dohody o vině a trestu jako forma konsenzuálního trestního řízení. Kriminalistika [online]. 2008, roč. 43, č. 1. [cit. 21. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dohody-o-vine-a-trestu-jako-forma-konsenzualniho-trestniho-rizeni.aspx>

<sup>22</sup> Přičemž výraznou motivací (vedle zlého úmyslu) zde bude možnost využití odklonu např. v podobě podmíněného zastavení trestního stíhání ve smyslu § 307 odst. 1 písm. a) TrŘ či sjednání dohody o vině a trestu (zde obsahově pojmu doznání odpovídá prohlášení obviněného dle § 175a odst. 3 TrŘ).

<sup>23</sup> V případě, že by takovou osobou byl například zaměstnanec právnické osoby lze jen doporučit případné ustanovení takové osoby opatrovníkem právnické osobě (budou-li pro takový postup splněny zákonné podmínky).

osobu oprávněnou za ni vystupovat v trestním řízení ve lhůtě (slovy § 34 odst. 4 TOPOZ zpravidla v délce 7 dnů). Po uplynutí této soudcovské lhůty bude právnické osobě soudem ustanoven opatrovník, přičemž při volbě osoby opatrovníka má soud hledět na to, aby zájmy ustanovené osoby nebyl v rozporu se zájmy právnické osoby. Lze jen doporučit, aby osobou opatrovníka byla ustanovena osoba „zevnitř“ právnické osoby, neboť u takové lze mít za to, že bude mít takový zájem na výsledku řízení, který nebude v rozporu se zájmem právnické osoby (s ohledem na to, že tato bude dané osobě současně „chlebodárcem“). I v případě takových osob ustanovených za opatrovníka lze však mít důvodné pochybnosti o tom, že tyto budou mít stejné možnosti jako osoba kvalifikovaná – člen statutárního orgánu – a budou mu tedy důstojným soupeřem, schopným rozptýlit či alespoň zmírnit obvinění.

Orgány činné v trestním řízení by tak dle mého názoru měly klást zvláštní důraz na provádění a zvláště pak následnou prověrku důkazů s ohledem na význam informací získaných od těchto osob. Na stranu jednu představují jejich cenný zdroj, vedle toho je však nezbytné být si vědom souvisejících rizik, které mohou mít významné projevy i v rovině důkazní, bude-li takovému důkazu přikládán zvláštní význam. V extrémních případech pak policejní orgán či státní zástupce (případně následně soud) mohou zjistit, že zavinění na stran kvalifikované osoby nikdy nebylo dáno.

Doznání kvalifikované osoby nemusí být založeno na pravdě vůbec,<sup>24</sup> přičemž motivy k takovému jednání mohou být v případě právnických osob různé. Lze si tak představit situaci, kdy obchodní konkurent (soutěžitel) právnické osoby podplatí (ve smyslu § 2983 o. z.) kvalifikovanou osobu, která je podezřelá ze spáchání trestného činu, který by byl vytykatelný právnické osobě, aby tato učinila doznání, a to za účelem získání neoprávněné soutěžní výhody poškozením dobré pověsti právnické osoby. I přesto, že v případě právnické osoby může být použito takových forem odklonů, které nejsou z povahy věci vyloučeny, negativní následky takového falešného doznání (ve vztahu k fyzické osobě sanované peněžní částkou poskytnutou konkurencí) mohou být pro právnickou osobu z hlediska předmětu její činnosti fatální. Vedle toho nelze vyloučit ani případy ryzí „zlovůle“, kdy účelem jednání kvalifikované osoby může být msta (důvody se přitom nebudou příliš lišit od vztahů mezi osobami fyzickými) a snaha právnickou osobu poškodit.<sup>25</sup>

## **2.2 Absence zjištění konkrétní kvalifikované osoby z Hlediska zavinění**

Zcela zásadní roli z hlediska úvah o trestní odpovědnosti právnických osob stran zavinění představuje situace, kdy trestní odpovědnost právnické osoby bude založena na základě § 8 odst. 3 TOPOZ. Toto ustanovení umožňuje, aby trestní odpovědnost právnické osoby byla dána i v případech, že se nepodaří zjistit, která konkrétní kvalifikovaná osoba se dopustila trestného činu vytykatelného osobě právnické ve smyslu § 8 odst. 1, 2 TOPOZ. Z hlediska uplatnění zásady odpovědnosti za zavinění je toto ustanovení výrazně problematické, neboť klade na orgány činné v trestním řízení značné nároky. Těmi totiž bude muset být dostatečně prokázána existence zavinění na straně neznámého pachatele trestného činu. Při zohlednění již naznačených úskalí dokazování zavinění, kteréžto v daném případě bude moci být dovozeno jedině prostřednictvím důkazů nepřímých, navíc vztažených k osobě neznámého pachatele<sup>26</sup> se jedná o skutečný problém, který bude v řadě případů bránit uplatnění tohoto ustanovení v praxi. Z tohoto pohledu tvrzení, že nastíněná situace bude představovat obdobný případ, jako když osoba, proti níž se řízení vede, využije svého práva nevypovídat,<sup>27</sup> nepovažuji za zcela trefné. Mají-li orgány činné v trestním řízení k dispozici osobu, proti níž se řízení vede, mohou získané nepřímé důkazy vztáhnout vůči této osobě, v případě § 8 odst. 3 TOPOZ však může jít o situaci, kdy nepřímé důkazy jsou k dispozici, avšak není zřejmé vůči které osobě tyto vztáhnout. V takovém případě budou tyto muset být

<sup>24</sup> A i v případě, že tomu tak bude, tedy že doznání bude pravdivé, nebudou důvody dále naznačené bez právního významu.

<sup>25</sup> K tomu srovnej JELÍNEK, Jiří. Jednotlivé důkazní prostředky. In JELÍNEK, Jiří a kol. Trestní právo procesní, s. 404.

<sup>26</sup> K tomu viz FOREJT, Petr; HABARTA, Petr; TŘEŠLOVÁ, Lenka. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim s komentářem., s. 84.

<sup>27</sup> Viz ŠÁMAL, Pavel; DĚDIČ, Jan. Komentář k § 9. In ŠÁMAL, Pavel; DĚDIČ, Jan a kolektiv. Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář., s. 214. Shodný závěr zastávají též J. Fenyk a L. Smejkal viz FENYK, Jaroslav; SMEJKAL, Ladislav. Komentář k § 8. In FENYK, Jaroslav; SMEJKAL, Ladislav. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář. Příloha: Modelová interní opatření k předcházení trestné činnosti právnické osoby., s. 42.



vztaženy vůči všem v úvahu přicházejícím kvalifikovaným osobám (a bude-li u některé z těchto osob zavinění vyloučeno, uplatní se zásada *in dubio pro reo*).

Reálně tak mohou nastat situace, kdy do úvahy budou přicházet například všichni zaměstnanci pracující v provozu velké průmyslové společnosti a orgány činné v trestním řízení tak budou muset ve vztahu ke všem těmto osobám dospět k závěru, že u nich byly splněny materiální a formální podmínky vytýkatelnosti. Jinými slovy orgány činné v trestním řízení sice nemusí zjistit, která konkrétní kvalifikovaná osoba jednala, ale musí dospět k závěru, že šlo o protiprávní čin spáchaný v intencích § 8 odst. 1, 2 TOPOZ. To však bude, při stálém akcentu na zásadu odpovědnosti za zavinění, značný problém při vysokém počtu osob, jež by přicházely v úvahu jako potenciální osoby kvalifikované. Nutno podotknout, že vytýkatelnost ve smyslu § 8 odst. 1 a 2 TOPOZ je pouze konstrukcí umožňující vytknutí protiprávního jednání určitého okruhu osob v určitých případech osobě právnické. Vedle toho však protiprávnost jednání těchto osob musí být dána, tedy musí dojít k naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty trestného činu, tedy i zavinění. Tak například v případě trestného činu spáchané ve formě nevědomé nedbalosti budou muset orgány činné v trestním řízení dospět k závěru, že všechny v úvahu přicházející kvalifikované osoby přinejmenším nevěděly, že svým jednáním mohou způsobem uvedeným v trestním zákoně porušit či ohrozit tímto zákonem chráněný zájem, ač to vzhledem k okolnostem a ke svým osobním poměrům vědět mohly a měly. Dokazování zavinění v takto skutkově složitých případech se bude proto zdát téměř nemožné, nicméně je nezbytné trvat na tom, aby orgány činné v trestním řízení i přes tyto obtíže nerezignovaly na svoji úlohu a v souladu se zásadou odpovědnosti za zavinění, jakož i zásadou zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností, objasňovaly skutečnosti svědčící o existenci či naopak nedostatku zavinění. Opačný přístup by mohl vést k takovému výkladu, který by připouštěl založení trestní odpovědnosti právnické osoby bez ohledu na zavinění, přičemž takový postup je v demokratickém právním státě nepřípustný.<sup>28</sup>

V případě menšího okruhu v úvahu přicházejících kvalifikovaných osob však lze o efektivní aplikaci tohoto institutu uvažovat (a mám za to, že právě v těchto případech bude nejčastěji aplikován).<sup>29</sup> Zvláště v případě členů statutárních, kontrolních či dalších orgánů menších právnických osob bude pro orgány činné v trestním řízení (v porovnání s předchozím scénářem) podstatně snazší prokázat existenci zavinění v zákonem požadované formě a současně splnění podmínek § 8 odst. 1 a 2 TOPOZ.

### **3 ZÁVĚREM**

Dokazování zavinění orgány činnými v trestním řízení je s ohledem na jeho povahu činností značně obtížnou. Pro orgány činné v trestním řízení proto situace, kdy zavinění na straně jedné osoby lze automaticky vztáhnout i vůči osobě druhé, jistě představuje vítaný nástroj pro zefektivnění jejich práce. Je třeba však mít na vědomí, že nejen orgánům činným v trestním řízení může být tato konstrukce ku pomoci. Prostřednictvím doznání kvalifikovaných osob mohou být realizovány další zájmy, které samy nemusejí být v souladu s právem. Zohlední-li se navíc skutečnost, že právnická osoba má v trestním řízení (s ohledem na skutečnost že pachatelé trestných činů budou často právě členové jejich statutárních orgánů) značně omezené možnosti vlastní účinné procesní obrany, bude nezbytné k přímým důkazům zakládajícím zavinění dvou osob současně přistupovat obzvláště opatrně a se značnou mírou racionální skepse.

Ustanovení § 8 odst. 3 TOPOZ představuje (s ohledem na možnosti dokazování zavinění v intencích tohoto ustanovení) značně efektivní nástroj zvláště v případě menších právnických osob. Bude-li však do úvahy přicházet značné množství potenciálních kvalifikovaných osob, mám za to, že možnosti orgánů činných v trestním řízení budou silně omezeny a v konečném důsledku bude

<sup>28</sup> Obavy stran vývoje trestního práva od individuální trestní odpovědnosti k odpovědnosti objektivní (s poukazem právě na problematiku trestní odpovědnosti právnických osob) vyslovuje (byť jako poznámku ke závěr článku orientovaného nikoliv na trestní odpovědnost právnických osob) i J. Musil. Blíže viz MUSIL, Jan. Přestává platit v českém trestním právu princip odpovědnosti za zavinění? *Trestněprávní revue*, roč. 2014, č. 11/12, s. 255.

<sup>29</sup> Přičemž tento závěr je kontrapozicí k původnímu účelu § 8 odst. 3 TOPOZ, jímž byla možnost sankcionovat právnické osoby v případech trestných činů proti životnímu prostředí, kdy se (mimo jiné pro značné množství v úvahu přicházejících kvalifikovaných osob) nepodaří zjistit konkrétního pachatele trestného činu.

tento inštitút uplatňovaný vo výraznejšie omezené miere, než akou primárne zákonodárce predpokladal. Preto je však výše popísané dôsledné uplatňovanie tohto ustanovenia nezbytné, pretože v opačnom prípade by v konečnom dôsledku mohlo viesť až takovému výkladu (a následne aplikácii praxe), ktorá by pripúšťala zakotvenie objektívnej trestnej zodpovednosti, teda zodpovednosti bez ohľadu na zavinenie.

Na samotný záver si však dovoľím podotknúť, že stojíme na počiatku aplikácie a predovšetkým pak teoretického uchopenia relatívne nového inštitútu trestnej zodpovednosti právnických osôb. Oproti individuálnej trestnej zodpovednosti, jejž pojmávanie prešlo niekoľkasetletým vývojom, sa nám tak nabíja široký rámec pre teoretické úvahy smerujúce ke zdokonaľovaniu tejto úpravy, pričomž smyslom tohto textu je prispieť do stále sa rozvíjajúcej diskuse na toto téma.

#### **Použitá literatúra:**

- FENYK, Jaroslav; SMEJKAL, Ladislav. Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb a řízení proti nim. Komentář. Příloha: Modelová interní opatření k předcházení trestné činnosti právnické osoby. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 184 s. ISBN 978-80-7357-720-9.
- FOREJT, Petr; HABARTA, Petr; TŘEŠLOVÁ, Lenka. Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb a řízení proti nim s komentářem. Praha: Linde, 2012. 407 s. ISBN 978-807201-875-8.
- FRYŠTÁK, Marek. Dokazování v přípravném řízení. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014. 392 s. ISBN 978-80-210-7416-3.
- JELÍNEK, Jiří a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 4. vydání. Praha: Leges, 2014. 976 s. ISBN 978-80-7502-044-4.
- JELÍNEK, Jiří a kol. Trestní právo procesní. 3. vydání. Praha: Leges, 2013. 864 s.
- KRATOCHVÍL, Vladimír a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 961 s. ISBN 978-80-7179-082-2.
- MUSIL, Jan. Přestává platit v českém trestním právu princip zodpovednosti za zavinění? Trestněprávní revue, roč. 2014, č. 11/12. s. 251-255. ISSN 1213-5313.
- MUSIL, Jan. Dohody o vině a trestu jako forma konsenzuálního trestního řízení. Kriminalistika [online]. 2008, roč. 43, č. 1. [cit. 21. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dohody-o-vine-a-trestu-jako-forma-konsenzualniho-trestniho-řízení.aspx>
- ŠÁMAL, Pavel; DĚDIČ, Jan a kolektiv. Trestní zodpovednost právnických osôb. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 820 s. ISBN 978-80-7400-116-1.

#### **Kontaktné údaje:**

Mgr. David Čep  
372107 @mail.muni.cz  
Právnická fakulta Masarykovy univerzity  
Veveří 70  
61180 Brno  
Česká republika

## **DÔLEŽITOSŤ AKTÍVNEHO ZAPOJENIA OBHAJOBY DO PROCESU DOKAZOVANIA V PRÍPRAVNOM KONANÍ**

Peter Čopko

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

**Abstract:** Evidence taking is one of the most important activities of prosecutor, police, court, as well as a party in criminal proceedings. It is devoted to the theory and practice of permanent attention. That theory can be based on the general fact that changes in the evidence taking, especially in the main stage in court hearing, becoming one of the key elements of the recodification of the Criminal Procedure Code in 2005. At the same time it can be stated without doubt that directly or indirectly touch these changes and the pre-trial proceedings of criminal proceedings specifically preliminary procedure with significant consequences for the accused. The aim of the thesis is to specialities of evidence taking in preliminary proceedings primarily by the interests of the defense, the possibility of its involvement in these processes due to their importance for the further criminal proceedings. The author deals with this issue only in terms of its legislative definition, but at the same time he confronts the knowledge with the practice and finally he tries to form a certain *de lege ferenda* conclusions.

**Abstrakt:** Dokazovaniu ako jednej z najvýznamnejších činností orgánov činných v trestnom konaní, súdu, ale aj procesných strán v trestnom konaní, je venovaná v teórii i praxi permanentná pozornosť. Uvedené konštatovanie je možné oprieť o všeobecný poznatok, že zmeny v procese dokazovania, predovšetkým v štádiu hlavného pojednávania - v konaní pred súdom, stali sa jedným z rozhodujúcich prvkov rekodifikácie Trestného poriadku v roku 2005. Súčasne je možné uviesť, že nepochybne priamo, či nepriamo, dotkli sa tieto zmeny aj predsúdnej fázy trestného konania, konkrétne prípravného konania, s významnými dôsledkami pre obvineného. Cieľom príspevku je priblížiť osobitosti dokazovania v prípravnom konaní predovšetkým z hľadiska záujmov obhajoby, možnosti jej aktívneho zapojenia sa do týchto procesov, a to vzhľadom na ich význam pre ďalší priebeh trestného konania. Uvedenou problematikou sa autor zaoberá nielen z hľadiska jej legislatívneho vymedzenia, ale súčasne ju konfrontuje s poznatkami z praxe a v závere sa pokúša o sformovanie niektorých návrhov *de lege ferenda*.

**Key words:** evidence taking, preliminary proceedings, accused, defense of accused

**Kľúčové slová:** dokazovanie, prípravné konanie, obvinený, obhajoba obvineného

### **ÚVOD**

Z hľadiska rekodifikácie trestného poriadku v Slovenskej republike, ktorá bola realizovaná prijatím nového Trestného poriadku – zák.č. 301/2005 Z.z., v znení zák.č. 650/2005 Z.z., ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2006 (ďalej tiež „Tr. por.“), podľa môjho názoru sa práve problematika úpravy a zmien v oblasti dokazovania, v nadväznosti na plnenie základného cieľa rekodifikácie, mala stať jednou z nosných – ťažiskových oblastí tejto rekodifikácie. Tomuto konštatovaniu napokon svedčí aj zámer predkladateľa zákona, ako je tento obsiahnutý vo všeobecnej časti dôvodovej správy k novému Tr. por., keď uviedol: „**Základným cieľom predkladanej rekodifikácie** je zefektívnenie, zjednodušenie, zrýchlenie a zhospodárnenie trestného procesu<sup>1</sup>, pričom „**štrukturálne zmeny** možno vidieť v presune kompetencií medzi orgánmi činnými v trestnom konaní (policajt a prokurátor) a súdom, ktorý ako nezávislý štátny orgán bude meritorne rozhodovať o veci. Rozdelenie úloh medzi policajtom, ktorý samostatne, iniciatívne a kompetentne vykonáva úlohy v prípravnom konaní (len o zásahoch do základných práv a slobôd bude rozhodovať sudca pre prípravné konanie) a prokurátorom, ktorý v prípravnom konaní bude rozhodovať, a tým vykonávať dozor a podávať obžalobu, umožní dosiahnutie naznačených cieľov.

<sup>1</sup> Nový Trestný poriadok s dôvodovou správou, jún 2005, EPOS 28/2005, s.144.

V prípravnom konaní policajt pod dozorom prokurátora bude samostatne a iniciatívne objasňovať trestný čin v rozsahu potrebnom pre rozhodnutie., resp. na podanie obžaloby. **Zvýrazní sa tým samostatnosť, iniciatíva, ale aj zodpovednosť polície za vyhľadanie a vykonanie dôkazov v tomto štádiu.** Súčasne sa tým zvýši a **zdôrazní zodpovednosť prokurátora**, pretože akuzálny princíp, podľa ktorého len prokurátor môže podať obžalobu, zvýrazní význam prokurátorského dozoru v prípravnom konaní a **súčasne zvýši zodpovednosť prokurátora za podanú obžalobu.** Ak obžalobu nedokáže preukázať, ak pre rozhodnutie súdu nezabezpečí potrebné dôkazy, súd obžalovaného oslobodí. **Súd síce naďalej bude mať právo aj iniciatívne vykonávať dôkazy**, ale nebude zviazaný povinnosťou zisťovať objektívnu pravdu.<sup>2</sup> K splneniu týchto cieľov, mali okrem už uvedeného, prispieť aj ďalšie zmeny v oblasti dokazovania, a to predovšetkým v úseku trestného konania prebiehajúceho na súde, posilnením kontradiktórnych prvkov.<sup>3</sup>

V nadväznosti na vyššie uvedené žiada sa zdôrazniť, že ústrednou postavou trestného konania naďalej zostáva obvinený, ako osoba, proti ktorej sa trestné stíhanie vedie.<sup>4</sup> Vzhľadom na význam dokazovania, predovšetkým pre rozhodovanie súdu o vine a treste, sú potom nielen formálno-právna úprava jeho participácie na tomto procese, ale aj jeho skutočné aktívne zapojenie sa do tohto procesu dokazovania, dôležité a niekedy dokonca aj rozhodujúce, z hľadiska ďalšieho vývoja trestného konania., resp. rozhodovania súdu.

V tomto príspevku mám ambíciu ponúknuť môj pohľad, vychádzajúc z teoretických poznatkov i praktických skúseností, na opodstatnenosť a dôvodnosť aktívneho sa zapojenia obvineného., resp. jeho obhajcu do procesu dokazovania, a to už v predsúdnom úseku trestného konania. Súčasne sa pokúšim o určité, možno i kritické, zhodnotenie naplňania uvádzaných cieľov rekodifikácie, s dôrazom na postavenie obvineného. Som toho názoru, že časový úsek, ktorý už uplynul od účinnosti nového Tr. por. – takmer desať rokov, prijímať takéto hodnotenia umožňuje.

## **I. VÝZNAM DOKAZOVANIA PRE ROZHODOVANIE, POSTAVENIE OBVINENÉHO V TOMTO PROCESSE**

Vychádzajúc z úlohy trestného konania, ktorou je predovšetkým zistiť, či sa stal skutok, či tento skutok naplňa znaky skutkovej podstaty niektorého trestného činu (prečinu, zločinu, obzvlášť závažného zločinu) a či ho spáchal obvinený, aby tak mohol byť páchatel takéhoto trestného činu spravodlivo potrestaný, je možné konštatovať, že jednou z rozhodujúcich činností, ktorými sa darí naplňovať uvedený účel, je nepochybne **dokazovanie**. Ak totiž rozhodovanie môžeme charakterizovať, ako najdôležitejšiu činnosť orgánov činných v trestnom konaní a súdu, tak potom dokazovanie je popri uvedenej činnosti najvýznamnejšou procesnou činnosťou uvedených subjektov. Predmetom trestného konania je vždy určitý skutok, ktorý sa stal v minulosti, pričom uvedené subjekty, na to, aby mohli vydať rozhodnutia, ktoré predpokladá v jednotlivých štádiách trestného konania Trestný poriadok, musia tento skutok spoznať, oboznámiť sa s ním, a to v rozsahu, ktorý je nevyhnutný na to, aby mohli náležite, zákonne a v konečnom dôsledku aj spravodlivo rozhodnúť. Dokazovanie tvorí potom nepochybne podstatnú a nezastupiteľnú súčasť trestného konania.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Nový Trestný poriadok s dôvodovou správou, jún 2005, EPOS 28/2005, s.145,

<sup>3</sup> Pozn.: Podľa už citovanej dôvodovej správy: „Počíta sa s tým, že dôjde k výraznému odbremeneniu predsedu senátu od ťarchy vedenia procesu a súčasného vykonávania dôkazov. Proces bude síce naďalej viesť a o dokazovaní rozhodovať predseda senátu (samosudca), avšak samotné dôkazy by mali vykonávať strany. Posilní sa tým ich ingerencia pri dokazovaní. Zvýši to nároky na pripravenosť a prácu obhajcu. **Obhajca v prípravnom konaní prejavuje svoju aktivitu výsluchom, navrhovaním dôkazov atď.** Na hlavnom pojednávaní bude ale sám viesť výsluchy osôb, ktoré budú vyslúchané na jeho návrh. Zvýšenie kontradiktórnosti v konaní pred súdom povedie k zdôrazneniu významu a postavenia procesných strán, posilneniu práv obhajoby a poškodeného na jednej strane, ale aj k posilneniu postavenia obžaloby a najmä zodpovednosti prokurátora za veci predložené súdu.“ Nový Trestný poriadok s dôvodovou správou, jún 2005, EPOS 28/2005, s.145

<sup>4</sup> Porovnaj : HUSÁR, E. a kol: Trestné právo procesné, Tretie, prepracované vydanie, IURA EDITION, 2003, s.65, tiež: CÍSAŘOVÁ, D., FENYK, J., GRIVNA, T. a kol. Trestní právo procesní. 5.vyd.Praha: ASPI, 2008, s. 170.

<sup>5</sup> ČOPKO, P.: Obstarávanie dôkazov obhajcom v trestnom konaní. In: Obstarávanie dôkazov obhajcom v trestnom konaní. in Pocta profesorovi Gašparovi. Zborník príspevkov z medz.vedeckej

Pod **Dokazovaním** - pritom v trestnom práve procesnom môžeme rozumieť Trestným poriadkom vymedzený postup predovšetkým orgánov činných v trestnom konaní (polícia a prokurátora), súdu, za aktívneho prispenia procesných strán, ktorého zmyslom je poznanie skutkových okolností dôležitých pre ich ďalší postup, a v konečnej fáze aj pre rozhodnutie, teda obstaranie (vyhľadanie a zabezpečenie) dôkazov o skutočnostiach dôležitých pre trestné konanie, vykonanie takýchto potrebných dôkazov – v konaní pred súdom predovšetkým procesnými stranami, ale aj súdom, ich zaznamenanie (zdokumentovanie) a vyhodnotenie skutkových okolností z nich vyplývajúcich.<sup>6</sup>

V súvislosti s vyššie uvedeným je potrebné zdôrazniť, že bez osoby **obvineného** (ktorý, ale v konkrétnom prípade nemusí byť páchatelom trestného činu), nie je možné realizovať úsek súdneho konania a rozhodovať tak o jeho vine, v nadväznosti na uvedené aj o treste. Základným predpokladom pre rozhodovanie súdu o týchto otázkach, je nepochybne podanie obžaloby prokurátorom, prípadne podanie návrhu prokurátorom na schválenie dohody o uznaní viny a prijatí trestu. V oboch týchto rozhodnutiach (rozhodnutiach sui generis)<sup>7</sup>, musí byť osoba obvineného jednak uvedená a jednak identifikovaná tak, aby nedošlo k jej zámene s inou osobou<sup>8</sup>, hovoríme tiež o totožnosti osoby. Na rozdiel od uvedeného, trestné stíhanie, v zmysle § 199 Tr. por., a tým aj prípravné konanie, je možné začať aj bez osoby obvineného. Ide o začatie trestného tzv. „**vo veci**“.<sup>9</sup> Súčasne je potrebné uviesť, že možnosť vykonávania dôkazov v procesnej podobe, vrátane ich následnej použiteľnosti v konaní pred súdom, sa vo všeobecnosti odvíja od momentu začatia trestného stíhania, teda nie je nevyhnutne spájaná s inštitútom vznesenia obvinenia.<sup>10</sup>

Vychádzajúc z relevantných ustanovení Tr. por.<sup>11</sup>, Ústavy Slovenskej republiky<sup>12</sup> i medzinárodných dokumentov (napr. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v znení neskorších protokolov<sup>13</sup>) je potom základným právom takejto osoby – jej právo brániť sa proti obvineniu, ktoré je tvorené súhrnom viacerých čiastkových práv, ktoré nazývame súhrne právom na obhajobu.<sup>14</sup> Citujúc napr. z Nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. II ÚS

---

konferencie, konanej dňa 9. decembra 2007 na Právnickej fakulte UPJŠ v Košiciach, Košice 2008. s.138.

<sup>6</sup> Dielo citované pod 5. porovnaj tiež.: IVOR, J. a kol. Trestné právo procesné, IURA EDITION, 2006, s.418, tiež: ČENTĚŠ, J. a kol. Trestný poriadok. Veľký komentár. EUROKÓDEX, 2014, s.328.

<sup>7</sup> Pozri : IVOR, J. a kol.. Trestné právo procesné IURA EDITION, 2006, s.506, tiež.: KORGÓ, D. a kol. Trestné právo procesné. Plzeň: Aleš Čeňek, 2013. 439 s. s.261.

<sup>8</sup> Pozri § 235 ods. písm b/., resp. § 233 ods. 2 písm. a/ Tr. por.

<sup>9</sup> Pozri judikatúru : Zo súdnej praxe č. 4/2006, s. 148 z Rozsudku Najvyššieho súdu SR, **sp.zn. 4 Tz 9/2006** : I. Uznesenie o začatí trestného stíhania „vo veci“ podľa § 199 ods. 1 a 2 Trestného poriadku musí obsahovať aj časť, v ktorej sa stručne uvedie opis skutku, ktorý zakladá trestný čin. Nestačí len vysloviť, že začína trestné stíhanie vo veci „pre trestný čin“ podľa konkrétného zákonného ustanovenia a pomenovania, ale bez uvedenia skutku, v ktorom sa trestný čin zisťuje, keďže trestné stíhanie sa vždy vedie pre konkrétny skutok, a nie pre jeho právne pomenovanie a označenie., pozri tiež : **R 1/1981**.

<sup>10</sup> Pozn. : prirodzene niektoré procesné úkony dôkaznej povahy – dôkazné prostriedky, ako je napr. výsluch obvineného, konfrontácia obvineného so svedkom, bude možné vykonať až po vznesení obvinenia, vzhľadom k tomu, že sami osebe predpokladajú ako jedného z aktérov - osobu v postavení obvineného

<sup>11</sup> Pozri napr. § 2 ods. 9 Tr. por, §§ 33-44 Tr. por. a ďal.

<sup>12</sup> Pozri Čl. 50 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky č.460/1992 Zb., v znení neskorších ústavných zákonov.

<sup>13</sup> Pozri napr. čl. 6 ods. 3, v nadväznosti na uvedené aj od.s1,2 tohto čl., čl.5 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950, v znení neskorších protokolov, oznámenie FMZV č.209/1992 Zb..

<sup>14</sup> Pozri : VANTUCH, P. Obhajoba obvineného. 3. Doplněné a přepracované vydání. Praha C.H.Beck, 2010, s. 7 a nasl., tiež.: JELÍNEK, J. UHLÍŘOVÁ, M.: Obhájce v trestním řízení. 1. Vydání. Praha: Leges 2011, 416 s., s.17, tiež. ČOPKO, P. Zásada práva na obhajobu a niektoré aspekty jej uplatnenia do vznesenia obvinenia v prípravnom konaní. In: Princípy a zásady v trestnom práve, Zborník ved. prác z medz. Vedeckej konferencie konanej dňa 16.-17.septembra 2014,UPJŠ v Košiciach, 2014, s. 230 a nasl.

52/98 z 26. januára 1999 - II. ÚS 52/98 – „**účelom práva zaručeného čl.50 ods. 3 ústavy je poskytnutie príležitosti brániť sa obvineniu zo spáchania trestného činu** (II. ÚS 8/96). Toto právo sa s rovnakou intenzitou zaručuje vo všetkých fázach trestného konania. Pozitívny záväzok Slovenskej republiky pri realizácii práv obvineného v trestnom konaní je zabezpečený cestou Trestného poriadku, ktorý je právnym predpisom upravujúcim postup v trestnom konaní. Trestný poriadok v jednotlivých fázach trestného konania zaručuje ústavou garantované právo obhajoby. **Právo na obhajobu tvorí teda rad po sebe idúcich právnych postupov, ktoré sa prelínajú celým trestným konaním.** Ide o účasť pri výsluchoch obvinených, svedkov a poškodených, o doručovanie písomností, a o možnosť účasti na konfrontáciách, obhliadke miesta činu, rekonštrukciách aj na všetkých úkonoch vykonávaných súdom po podaní obžaloby prokurátorom. Tento rad úkonov dotvára právny rámec obhajoby, formálne ale poskytuje možnosť aj faktického naplnenia obhajoby možnosťou reakcie formou vyjadrení k jednotlivým úkonom. **Bez plného (nielen formálneho) uplatnenia práva na obhajobu vo všetkých jeho prejavoch a v jeho úplnom zákonnom vyjadrení nemožno bez výhrad hovoriť o dosiahnutí spravodlivosti**“.

Nadväzujúc na uvedené, žiada sa zdôrazniť, že obvinený má v podstate vyhranený vzťah k priebehu a predovšetkým k výsledku trestného konania vlastne už od prvého svojho vstupu do trestného konania. K tomuto vstupu dochádza nepochybne oveľa skôr, ako sa dostane vec pred súd, najčastejšie na základe uznesenia o vznesení obvinenia a jeho doručenia obvinenému, prípadne oznámením uznesenia o vznesení obvinenia jeho vyhlásením v prípravnom konaní. Vznesenie obvinenia je pritom procesným úkonom - rozhodnutím orgánu činného v trestnom konaní, ktorý je možné realizovať len v prípravnom konaní, teda nie v konaní pred súdom.

Nie je však vylúčené, že k zaangažovaniu osoby, proti ktorej sa konanie vedie, dôjde dokonca ešte skôr, než je vznesené obvinenie, a to napr.:

- zadržaním podozrivého policajtom podľa § 85 Tr. por. a následnými procesnými úkonmi, vrátane jeho výsluchu v postavení podozrivej osoby,
- využitím inštitútu dočasného odloženia vznesenia obvinenia podľa § 205 Tr. por.,
- výsluchom svedka – „podozrivého“ po začatí trestného stíhania „vo veci“, avšak ešte pred vznesením obvinenia<sup>15</sup>,
- dokonca už v štádiu pred začatím trestného stíhania pri vypočutí osoby, proti ktorej smeruje trestné oznámenie alebo iný podnet k okolnostiam nasvedčujúcim, že mala spáchať trestný čin, postupom podľa § 196 ods. 2 Tr. por.

Ako už však bolo vyššie uvedené za najvýznamnejší okamih, z hľadiska záujmov obvineného, a v rámci nich aj z hľadiska možnosti aktívneho zapojenia sa obvineného, jeho obhajcu do procesu dokazovania už v prípravnom konaní, možno považovať predovšetkým inštitút vznesenia obvinenia. Podľa § 34 Tr. por. totiž : „**Obvinený má právo od začiatku konania proti svojej osobe vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu, a k dôkazom o nich, má právo odoprieť vypovedať. Môže uvádzať okolnosti, navrhovať, predkladať, obstarávať dôkazy, slúžiace na jeho obhajobu, robiť návrhy a podávať opravné prostriedky.**“

## **II. DOVODY PRE AKTÍVNE ZAPOJENIE OBHAJOBY DO PROCESU DOKAZOVANIA V PRÍPRAVNOM KONANÍ**

Vychádzajúc z vyššie citovanej právnej úpravy, súčasne však aj z nadobudnutých praktických poznatkov, som toho názoru, že obvinený by mal tieto práva využiť v konkrétnom trestnom konaní čo možno najskôr, teda už v priebehu prípravného konania, a vzhľadom na ich zákonom poskytnutý rozsah, aj čo najdôslednejšie, teda vrátane možnosti dôkaznej iniciatívy obhajoby v tomto štádiu trestného konania. K uvedenému záveru ma vedie nasledovné :

Aj keď sa v trestnom konaní, v štádiu prípravného konania, naďalej, (aj po rekodifikácii), uplatňuje **vyhľadávacia zásada** v úzkom spojení **so zásadou zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností**<sup>16</sup>, v úseku trestného konania, ktoré prebieha na súde po podaní

<sup>15</sup> Pozri : ČOPKO, P. Zásada práva na obhajobu a niektoré aspekty jej uplatnenia do vznesenia obvinenia v prípravnom konaní. In: Princípy a zásady v trestnom práve, Zborník ved.prác z medz. Vedeckej konferencie konanej dňa 16.-17.septembra 2014,Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 230 a nasl. ISBN 978-80-8152-223-9

<sup>16</sup> Porovnaj: IVOR, J.–MALIKOVÁ, E.V. Zásada zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností v prípravnom konaní. In: Princípy a zásady v trestnom práve:Zborník ved. prác z medz. vedeckej konferencie konanej dňa 16.-17.septembra 2014,Univerzita Pavla Jozefa Šafárika

obžaloby, došlo podľa môjho názoru, k ich výraznému oslabeniu, a to nepochybne v dôsledku **posilnenia kontradiktórnych prvkov**, ako som sa o nich už zmienil skôr. Uvedené, prirodzene zvyšuje význam postavenia procesných strán<sup>17</sup>, význam ich aktívneho prístupu k dokazovaniu, ako základného predpokladu pre rozhodovanie o tej najdôležitejšej otázke trestného konania, o vine., resp. nevine, a v prípade viny aj rozhodovanie o treste, a prirodzene tým kladie dôraz na ich zodpovednosť za unesenie., resp. neunesenie „bremena dokazovania“ na hlavnom pojednávaní. Som si súčasne vedomý, že v prípade uvádzaných zásad, z hľadiska akceptácie ich uplatnenia v súdnom konaní, rozhodne nejde o prevažujúci názor, naopak skôr ojedinelý. Pri jeho formovaní som vychádzal z predpokladu, že v konečnom dôsledku všetky základné zásady trestného konania majú prispievať k napĺňaniu účelu tak trestného práva procesného, ako aj účelu trestného konania, ako je tento vyjadrený v §1 Tr. por., označeného, ako Predmet zákona.<sup>18</sup> Navyiac, novelizáciou Tr. por. – zák.č. 262/2011 Z.z. bola v § 261 ods. 3 Tr. por. pozitívne vymedzená aktívna úloha súdu pri vykonaní niektorých dôkazov výsluchom svedkov.<sup>19</sup> Súčasne aj z presvedčenia, že nejednoznačnosť (zmiešané prvky predchádzajúcej úpravy s novými inštitútmi), a možno aj nedokonalosť zmenenej právnej úpravy, by sa nemali stať prostriedkom, na základe ktorého by sa oslabil procesná pozícia, predovšetkým obvineného v konaní pred súdom. Potrebné je mať na zreteli, že prokurátor, ktorý pred súdom zastupuje obžalobu, je „profesionál“ - osoba s právnickým vzdelaním, naopak obvinený, ako jeho protistrana v súdnom konaní, takými znalosťami, ani vzdelaním, v prevažnej väčšine prípadov, nedisponuje. Zákonné predpoklady pre vznik povinnej obhajoby, ako sú tieto uvedené v §§37,38 Tr. por. rozhodne nepokrývajú väčšinu trestných stíhaní. Trestným poriadkom upravená možnosť uplatnenia nároku na bezplatnú obhajobu alebo na obhajobu za zníženú odmenu ( § 34 ods. 3 Tr. por.), predpokladá posudzovanie splnenia takéhoto predpokladu, pričom samotný Tr. por. bližšie nešpecifikuje, kedy možno obvineného považovať za nemajetného.<sup>20</sup> Samostatnou otázkou potom zostáva, koľko obvinených osôb, skutočne takúto možnosť využije., resp. je im priznaný takýto status. Aj keď je skutočnosťou, že každý obvinený má si právo zvoliť obhajcu, a v prípade, že má dostatok finančných prostriedkov na úhradu ceny

---

v Košiciach, 2014, s.292 . Pozn. Niektorí autori, ako napr. Olej, uvedenú zásadu uvádzajú ako : „zásadu náležitého skutkového stavu veci“, ktorý súčasne rozlišuje medzi „vyhľadávacou zásadou“ a samostatnou „zásadou možnosti súdu z vlastnej iniciatívy vykonať dôkazy“. Vhodné je však uviesť, že uvádzané členenie je zrejme podmienené aj inak zvolenou systematickou členenia základných zásad trestného konania. Porovnaj : OLEJ, J. a kol. Trestné právo procesné, Košice, Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, 2012, s.16.

<sup>17</sup> Formálna definícia strany trestného konania je uvedená v § 10 ods. 11 druhá veta ., resp. 3 Tr. por. nasledovne:“ V konaní pred súdom je stranou ten, proti komu sa vedie trestné konanie, poškodený, zúčastnená osoba a prokurátor., rovnaké postavenie ako strana má aj zástupca občianskeho združenia, dôveryhodná osoba, ako aj iná osoba, na ktorej návrh alebo žiadosť sa konanie vedie alebo ktorá podala opravný prostriedok a v konaní proti mladistvému aj orgán sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. **Ak sa v tomto zákone používa pojem strana, rozumie sa tým v predsúdnom konaní aj subjekt trestného konania, ak z jednotlivého ustanovenia nevyplýva niečo iné.**

<sup>18</sup> Znenie §1 Tr. por. je nasledovné: „Trestný poriadok upravuje **postup orgánov činných v trestnom konaní a súdov tak, aby trestné činy boli náležite zistené a ich páchatelia podľa zákona spravodlivo potrestaní**, pričom treba rešpektovať základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb.“

<sup>19</sup> Podľa § 261 ods.3, Tr. por., veta za bodkočiarkou : „Ak o vykonaní dôkazu rozhodol súd, výsluch svedka vykoná predseda senátu, pri zachovaní práva prokurátora, obžalovaného a obhajcu vykonať následne výsluch svedka a klásť mu otázky“.

<sup>20</sup> Spoluautori komentára k Tr. por. MINÁRIK., Š. a kol. Stručný komentár. Druhé, prepracované a doplnené vydanie. IURA EDITIO, 2006,2010 s. s 34 v súvislosti s otázkou, koho možno považovať za nemajetného uvádzajú: „ Trestný poriadok bližšie nešpecifikuje, kedy možno obvineného považovať za nemajetného. Preto bude treba podporne vychádzať z definície materiálnej núdze ustanovenej v zákone č. 327/2005 Z.z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi, v znení neskorších predpisov. Podľa tohto zákona sa za materiálnu núdzu považuje stav, keď príjem fyzickej osoby nedosahuje 1,4 násobok sumy životného minima ustanoveného v § 2 zák.č. 601/2003 Z.z. o životnom minime , v znení neskorších predpisov, a táto fyzická osoba si využívanie právnych služieb nemôže zabezpečiť svojím majetkom.

právnych služieb (odmeny advokáta), môže si dokonca zvoliť aj viac ako jedného obhajcu, potrebné si je však súčasne uvedomiť, že nie každý obvinený toto právo aj reálne využije. Dôvodom nepochybne v mnohých prípadoch bude práve cena takejto právnej služby, pričom nie každá z takýchto osôb bude spĺňať súčasne status nemajetnej osoby. **Rovnosť možností použiť „rovnaké zbrane“ v konaní pred súdom je tak síce formálne daná, faktická „rovnosť zbrani“ je tak v týchto prípadoch, aj vzhľadom na uvedené, skôr len iluzórna.** Nie som osobne presvedčený o tom, že by rozhodnutie súdu v takýchto prípadoch, vždy súčasne, spĺňalo aj požiadavky spravodlivosti.

Formálne vyjadrenie vyhľadávacej zásady v § 2 ods. 10 Tr. por. predpokladá, že orgány činné v trestnom konaní (policajť a prokurátor), budú s rovnakou starostlivosťou objasňovať okolnosti svedčiace proti obvinenému, ako aj okolnosti, ktoré svedčia v jeho prospech, a v oboch smeroch budú vykonávať dôkazy, tak aby umožnili súdu spravodlivé rozhodnutie. Potrebné je však súčasne mať na zreteli skutočnosť, že prokurátor sa v konaní pred súdom stáva procesnou stranou. A to procesnou stranou so všetkými atribútmi strany, vrátane zaangažovanosti na priebehu a výsledku konania na súde. Preto možno dôvodne očakávať, že prokurátor, ako procesná strana, ktorá zastupuje v konaní pred súdom obžalobu, bude predkladať, resp. navrhovať primárne také dôkazy, ktoré obžalobu podporujú a vinu obvineného preukazujú. Som toho názoru, že takáto, ustanoveniami Tr. por., vymedzená procesná pozícia prokurátora v konaní pred súdom, v menšej, či väčšej miere, zrejme ovplyvní, resp. mala by ovplyvniť prokurátora (a tým nepriamo aj policajta) v rozsahu jeho iniciatívy (redukovanom) pri vyhľadávaní, zabezpečení, obstarávaní tých dôkazov v prípravnom konaní, ktoré svedčia v prospech obvineného.<sup>21</sup> Uvedené sa napokon prejavuje aj v tom, že dôkazy navrhnuté obvineným alebo častejšie jeho obhajcom na ich vykonanie v prípravnom konaní, bývajú vo viacerých prípadoch odmietnuté policajtom, najčastejšie s poukazom na ich bezvýznamnosť alebo možnosť ich navrhnutia obhajobou až v konaní pred súdom. Aj keď v týchto prípadoch zrejme obhajoba môže požiadať, s poukazom na § 210 Tr. por., príslušného dozorového prokurátora o preskúmanie postupu policajta<sup>22</sup>, takáto žiadosť nebýva často kladne vybavená.

Vhodné je tiež uviesť, že v niektorých prípadoch, v súvislosti so zavedením nových inštitútov do trestného konania (napr. osobitného konania o dohode o vine a treste podľa §§232-233 v prípravnom konaní, resp. §§331-335 v súdnom konaní<sup>23</sup>, vyhlásenia obžalovaného na hlavnom pojednávaní, že je vinný zo spáchania skutku alebo niektorého zo skutkov uvedených v obžalobe podľa § 257 ods. 1 písm. b/ Tr. por., obdobne aj vyhlásenie obžalovaného, že nepopiera spáchanie skutku alebo niektorého zo skutkov uvedených v obžalobe podľa § 257 ods. 1 písm. c/ Tr. por. a ich prijatím súdom), sa nevytvorí dokonca priestor ani pre uplatnenie **kontradiktórnej zásady**, a v rámci nej pre možnosť vykonania výsluchov svedkov kontradiktórnym spôsobom., resp. vôbec vykonania dôkazov procesnými stranami. V týchto prípadoch tak **rozhodujúci význam pre rozhodnutie súdu bude mať práve dokazovanie vykonané už v prípravnom konaní**, ktorého výsledky sú obsiahnuté, resp. sú primárne súčasťou predloženého vyšetrovacieho spisu. Procesné strany v týchto situáciách, v konaní pred súdom, dokazovanie ohľadne viny nevykonávajú

<sup>21</sup> Porovnaj: KLÁTIK, J. Niektoré aspekty dokazovania v trestnom konaní z pohľadu výkonu obhajoby. In: Dokazovanie v civilnom a trestnom konaní, Pezinok, 2012, s.257

<sup>22</sup> Podľa § 210 Tr. por. Obvinený, poškodený a zúčastnená osoba majú právo kedykoľvek v priebehu vyšetrovania alebo skráteného vyšetrovania žiadať prokurátora, aby bol preskúmaný postup policajta, najmä aby boli odstránené prieťahy alebo iné nedostatky vo vyšetrovaní alebo v skrátenom vyšetrovaní. Policajť musí žiadosť prokurátorovi bez meškania predložiť. Prokurátor je povinný žiadosť preskúmať a o výsledku žiadateľa upovedomiť.

<sup>23</sup> Pozn. : novelizáciou Tr. por. – zák.č. 262/2011Z.z. boli rozšírené možnosti začať konanie o dohode o vine a treste aj v prípadoch, keď konaniu na súde nepredchádzalo konanie o dohode o vine a treste medzi prokurátorom a obvineným v prípravnom konaní, teda aj v prípadoch podania obžaloby, v rámci predbežného pojednania obžaloby postupom podľa § 243 ods. 5 Tr. por. a v štádiu hlavného pojednávania postupom podľa § 255 ods.3 Tr. por. Zákonná formulácia pritom v oboch uvádzaných prípadoch určuje povinnosť súdu zisťovať, či nechcú uzavrieť takúto dohodu, a ak prejavia súhlas, tak prerušiť na potrebný čas verejné zasadnutie., resp. hlavné pojednávanie a povinnosť umožniť im postupovať primerane podľa § 232 a 231 Tr. por., alternatívne, ak prokurátor navrhne za týmto účelom vrátenie veci do prípravného konania, tak rozhodnúť o vrátení veci prokurátorovi.



( a to ani výsluchom svedkov, ani výsluchom znalcov, prečítaním znaleckých posudkov a pod)., rovnako ho však nevykonáva ani súd, a v prípade verejného zasadnutia konaného na základe návrhu prokurátora na schválenie dohody o vine a treste, ani ohľadne trestu.

Ďalším dôvodom pre aktívny vstup obhajoby do dokazovania už v prípravnom konaní je poznatok, že prípravné konanie si aj po rekonštrukcii, napriek deklarovaným cieľom na jeho zrýchlenie, zjednodušenie a prenesenie tak rozhodujúcej časti dokazovania do štádia hlavného pojednávania, ako úseku konania pred súdom, zachovalo v prevažnej miere črty a charakter predchádzajúcej právnej úpravy, ktorá naplňaniu takýchto cieľov zrejme nenapomáhala. Ide predovšetkým o :

- **Pomerne široký rozsah dokazovania**, vykonávaného predovšetkým vo vyšetrovaní, ako jednej zo základných foriem prípravného konania, kde jeho súčasťou nie je len obstaranie dôkazov, ale aj ich vykonanie procesným postupom, na základe ktorého môžu byť takéto dôkazy použité v konaní pred súdom. Potrebné je však upozorniť, že aj keď v prípade skráteného vyšetrovania (minimálne z hľadiska formálnej úpravy) je vo všeobecnosti zredukovaná potreba vykonania niektorých fáz dokazovania, konkrétne fázy vykonania dôkazov (predovšetkým v prípade niektorých svedkov, ako nositeľov takýchto dôkazov). Z praxe sú poznatky, že nie každý policajt je pripravený skutočne takto postupovať, a v mnohých prípadoch naopak vykoná aj tie dôkazy, pri ktorých Tr. por.<sup>24</sup>, predpokladá len ich vyhľadanie a zabezpečenie, tak aby mohli byť vykonané až v ďalšom konaní, resp. v konaní pred súdom.
- Je to **skutočná dĺžka prípravného konania**, kde síce formálna úprava predpokladá skončenie prípravného konania vedeného formou vyšetrovania v prípade obzvlášť závažných zločinov do 6 mesiacov, v ostatných prípadoch do 4 mesiacov., resp. v prípade skráteného vyšetrovania do 2 mesiacov, od vznesenia obvinenia. Potrebné je však uviesť, že uvedené lehoty majú poriadkový charakter, dôležitejšie je však poukázať na to, že začatie ich plynutia je viazané na vznesenie obvinenia, a teda nie nevyhnutne na začatie trestného stíhania, ktoré v mnohých prípadoch sa vedie v prvých fázach prípravného konania len „vo veci“, teda nie proti konkrétnej osobe obvinenej. V konkrétnych prípadoch ( a treba povedať že tieto nie sú len ojedinelé, a nie sú vždy aj nevyhnutné odôvodnené)<sup>25</sup>, tak časový úsek od začatia prípravného konania do jeho skončenia, je oveľa dlhší. Očakávaná zákonodarcu na zrýchlenie prípravného konania sa tak vo väčšej miere naplňajú len pri postupe podľa § 204 Tr. por., kde zákonom určená lehota na podanie obžaloby - 48 hod od zadržania podozrivého, pri súčasnom naplnení ďalších zákonom stanovených podmienok, je nielen limitujúcim faktorom pre tento osobitný postup a následne i postup súdu (

<sup>24</sup> Pozn. : v zmysle § 203 ods. 1 písm. a/ ., resp. b/ Tr. por. pri skrátenom vyšetrovaní policajt postupuje vo podľa ustanovení Tr. por. o vyšetrovaní, avšak v prípade výsluchu svedka, tento vykoná, ak ide o neopakovateľný úkon, neodkladný úkon alebo o svedka, ktorý bol osobne prítomný pri páchaní trestného činu., **v ostatných prípadoch vyžiada iba vysvetlenie, o ktorom spíše záznam.**

<sup>25</sup> Pozn. : Za odôvodnenú väčšiu dĺžku prípravného konania tak v konkrétnom prípade by bolo možné považovať, napr. nezistenie konkrétnej osoby, ktorá sa mal dopustiť spáchania skutku, pre ktorý je vedené trestné stíhanie., čo však zrejme vyústi do rozhodnutia o prerušení trestného stíhania v zmysle § 228 ods. 1 Tr. por. alebo pretrvávajúcej inej dočasnej zákonnej prekážky, ako je ich možné vnímať cez ustan. § 228 ods. 2 Tr. por. a pod. Nemali by to však byť napr. dôvody spočívajúce napr. v nedostatočnej súčinnosti znalcov pribratých orgánom činným v trestnom konaní do konania, ale tiež spočívajúce v nedôvodnom posúvaní vznesenia obvinenia až do konečných fáz vyšetrovania, čo v konečnom dôsledku môže viesť až k porušovaniu práva na obhajobu – pozri napr. **Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp.zn. 4 Tz 9/2006 zo dňa 20. júna 2006** ( podľa publikovaného názoru súdu, ak je zo skutku zjrejmé, že ho mala spáchať osoba konkretizovaná napríklad zamestnaním, postavením, funkciou alebo inak (riaditeľ konkrétnej školy, predseda konkrétneho súdu, generálny riaditeľ pomenovaného podniku a pod.) nemožno trestné stíhanie začať „vo veci“ z dôvodu, že páchatel' je neznámy, ale pokiaľ nie sú dané podmienky neprípustnosti trestného stíhania podľa § 9 ods. 1 Trestného poriadku, musí byť zároveň vznesené aj obvinenie, keďže uvedenou identifikáciou je už dostatočne odôvodnený záver, že trestný čin spáchala určitá osoba.

rozhodovanie sudcom pre prípravné konanie podľa §348 Tr. por.), ale aj pre reálne zrýchlenie celého trestného konania, osobitne potom prípravného konania.

- V nadväznosti na vyššie uvedené, je to však predovšetkým **rozsah použiteľnosti dôkazov** (a to nielen obstaraných, ale už aj vykonaných v prípravnom konaní) **z prípravného konania v štádiách konania pred súdom**, predovšetkým v rámci hlavného pojednávania. V tejto súvislosti je potrebné si uvedomiť, že mnohé z dôkazov vykonaných v prípravnom konaní, a to vrátane výsluchov svedkov, nebude možné v konaní pred súdom, na hlavnom pojednávaní vykonať inak, ako prečítaním zápisnice z priebehu dôkazných úkonov, vykonaných policajtom alebo prokurátorom, v prípravnom konaní. Nebudú to však len prípady, keď napr. svedok medzičasom zomrel, stal sa nezvestným, pre dlhodobý pobyt v cudzine alebo na neznámom mieste nedosiahnuteľným (§ 263 ods. 3 písm. a/ Tr. por.), ale aj prípady, keď svedok s poukazom na §130 Tr. por. využil právo a odoprel vypovedať na hlavnom pojednávaní (§ 263 ods. 4 Tr. por.), svedok na hlavnom pojednávaní bez oprávnenia odoprel vypovedať (§ 263 ods. 3 písm. c/ Tr. por.) alebo svedok síce na hlavnom pojednávaní vypovedal, ale inak ako v prípravnom konaní (§ 264 ods. 1 Tr. por.). Platná právna úprava, predovšetkým z hľadiska uplatnenia zásady bezprostrednosti a zásady ústnosti, ale aj zásady kontradiktórnosti, favorizuje výpoveď svedka realizovanú priamo pred súdom, súčasne však práve v takýchto prípadoch predpokladá aj možnosť, resp. dôvodnosť prečítania výpovede z prípravného konania, prípadne len odchyľujúcej sa časti výpovede takéhoto svedka, ktorá je obsahom zápisnice o jeho výsluchu, z prípravného konania. Hodnotenie vierohodnosti, pravdivosti, použiteľnosti, ako aj významu výpovede svedka na hlavnom pojednávaní, resp. takejto výpovede svedka z prípravného konania, však v konečnom dôsledku zostáva na súde, aj keď procesné strany prirodzene môžu svojimi návrhmi, otázkami v priebehu výsluchov svedkov na hlavnom pojednávaní a obsahom svojich záverečných rečí, toto hodnotenie súdu ovplyvniť. Nemožno však súčasne vylúčiť a v praxi sa stávajú prípady, že súd svoje rozhodnutie oprie práve o dôkazy – výpovede svedkov, ktoré boli pôvodne v ústnej podobe vykonané už v prípravnom konaní a na hlavnom pojednávaní boli vykonané len prečítaním takýchto zápisníc. Na doplnenie je vhodné uviesť, že v prípade výpovede svedkov, ktorých výsluchy v prípravnom konaní mali charakter neodkladných, neopakovateľných úkonov, v podstate iný spôsob, ako prečítanie zápisnice o ich výpovedi z prípravného konania na hlavnom pojednávaní, vlastne ani neexistuje, a v prípade, ak by mali byť vypočúvané v postavení svedka osoby, ktoré sú v čase konania pred súdom mladšie ako 18 rokov (§ 135 Tr. por.), sa takýto výsluch svedka vykoná len výnimočne (§ 135 ods. 4 Tr. por.). Rozsah použiteľnosti dôkazov vykonaných v prípravnom konaní, resp. ich obmedzenia v ďalších štádiách trestného konania (v úseku súdneho konania) je možné vnímať aj prostredníctvom publikovaného Stanoviska trestného kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky Tpj 63/2009, publikované v Zbierke stanovísk súdov SR 30/2010.<sup>26</sup> V nadväznosti na uvedené sa preto možno stotožniť s názorom

<sup>26</sup> V zmysle Stanoviska trestného kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky Tpj 63/2009, publikované v Zbierke stanovísk súdov SR 30/2010. Obžaloba v trestnej veci môže byť opretá o výpovede svedkov a iné dôkazy vykonané pred vydaním uznesenia o vznesení obvinenia, prípadne pred oznámením uznesenia o vznesení obvinenia jeho vyhlásením (§206 ods. 1 Trestného poriadku), ak k ich vykonaniu došlo po začatí trestného stíhania „vo veci“ podľa § 199 ods. 1 Trestného poriadku. II. Ak je ale výpoveď svedka jediným usvedčujúcim dôkazom alebo vo významnej miere rozhodujúcim dôkazom, o ktorý chce prokurátor, ako nositeľ dôkazného bremena v konaní pred súdom, oprieť obžalobu, je nevyhnutné takého svedka vypočuť aj po vznesení obvinenia (alebo svedka vypočutého pred týmto úkonom znovu vypočuť), **a tak zachovať právo obvineného na obhajobu (právo na kontradiktórny postup)**. Výnimku z kontradiktórneho postupu predstavujú výpovede svedkov, ktoré majú v zmysle § 263 ods. 3 písm. b) Trestného poriadku charakter neodkladného alebo neopakovateľného úkonu., taký charakter majú aj výpovede svedkov mladších ako 15 rokov (§ 135 ods. 2 druhá veta Trestného poriadku). III. Ak obvinený po vznesení obvinenia sám (prostredníctvom obhajcu) žiada zopakovať výsluchy iných svedkov, je na úvahe orgánov činných v trestnom konaní, aby po posúdení dôkaznej situácie vo veci rozhodli

Poláka, že účel a význam prípravného konania je treba odvodiť od objektívneho vymedzenia jeho miesta v celkovej štruktúre reformovaného kontinentálneho modelu trestného konania. Určujúcim pri tom je to, kde sa tvorí základ pre meritorne rozhodnutie veci. Z tohto pohľadu potom nie až tak dôležité a akom rozsahu je trestná vec objasňovaná v prípravnom konaní, ale rozhodujúce je, aký význam má dokazovanie v prípravnom konaní pre konanie na súde, najmä pre hlavné pojednávanie.<sup>27</sup>

- Potrebne je tiež upozorniť na skutočnosť, že na rozdiel od pôvodnej úpravy ( v čase účinnosti nového Tr. por.) upravujúcej spôsob protokolácie, resp. zaznamenávania priebehu výsluchu osôb na hlavnom pojednávaní alebo verejnom zasadnutí (kedy sa, s poukazom na pôvodné znenie § 58 ods.4 Tr.por., „výpovede osôb sa do zápisnice o hlavnom pojednávaní a verejnom zasadnutí **malí pôvodne zapisovať alebo zaznamenávať v úplnom znení**“), súčasná právna úprava, po zmene uvedeného ustanovenia zák.č.5/2009 Z.z., umožňuje predsedovi senátu, v prípade, že rozhodol opatrením o spôsobe vyhotovenia zápisnice diktovaním predsedom senátu, **významným spôsobom redukovať zapisovanie obsahu výpovedí vypočúvaných osôb** (s čím sa v súčasnosti v praxi možno stretnúť pomerne často).<sup>28</sup>

O to významnejšie je preto potrebné vnímať právo obvineného a jeho obhajcu zúčastniť sa výsluchov svedkov už v prípravnom konaní (§ 213 Tr.por.), resp. aj iných vyšetrovacích úkonov tak vo vyšetrovaní, ako aj v skrátenejšom vyšetrovaní, navyše s možnosťou takýmto vypočúvaným svedkom položiť otázky (hoci až potom, čo policajt skončil výsluch). Takéto práva má obvinený, resp. jeho obhajca aj vo vzťahu k iným osobám vypočúvaným v prípravnom konaní – napr. pri výsluchu svedka – poškodeného, výsluchu zúčastnenej osoby, prípadného výsluchu znalca ( aj keď v prípade znalca sa výsluch v prípravnom konaní uskutočňuje skôr výnimočne)<sup>29</sup> a prirodzene tiež za súčasného predpokladu, že nie je vedené trestné stíhanie len „vo veci“, ale, že už aj bola zo spáchania trestného činu obvinená konkrétna osoba.

Potrebné je však súčasne uviesť, že na rozdiel od obhajcu<sup>30</sup>, účasť obvineného na vyšetrovacích úkonoch v prípravnom konaní, osobitne potom výsluchoch svedkov, je vychádzajúca zo zákonného znenia § 213 ods. 1 Tr. por.<sup>31</sup>, teda z formálneho hľadiska, podmienená vlastne vôľou policajta a teda závisí od subjektívneho hodnotenia tohto orgánu činného v trestnom konaní. Tento pri rozhodovaní o umožnení účasti obvineného na vyšetrovacom úkone by mal vyhodnotiť, či

---

o potrebe vykonať kontradiktórny výsluch svedka. Na spravodlivé súdne konanie a na kritickú previerku výpovede svedka postačuje, ak je výsluch svedka vykonaný v prítomnosti obvineného alebo jeho obhajcu v konaní pred súdom.

<sup>27</sup> POLÁK, P. Funkcie prípravného konania. In: Záhora, J. (ed): Aktuálne problémy prípravného konania trestného. Praha . Leges, 2014, s.32.

<sup>28</sup> Podľa § 58 ods. 4 Tr. por. : „Ak sa vyhotovuje o hlavnom pojednávaní alebo verejnom zasadnutí zápisnica diktovaním predsedom senátu, zapisuje podstatný obsah výpovede obžalovaného, svedkov, znalcov a iných osôb. **Ak tieto osoby už boli vypočuté spôsobom zodpovedajúcim tomuto zákonu, ich výpoveď sa zapíše len v rozsahu odchýlok alebo doplnení k predchádzajúcim výpovediam.** Ak výpoveď takej osoby neobsahuje odchýlky a doplnenia k predchádzajúcim výpovediam, v zápisnici sa poznačí len dátum predchádzajúcej výpovede a číslo listov spisu, v ktorom sa nachádza. Predseda senátu však môže v takomto prípade súčasne nariadiť aj vyhotovenie zvukového záznamu.“

<sup>29</sup> Pozn.: Výsluch znalca v prípravnom konaní možno považovať za ojedinelý, pravidlom je skôr len písomné vypracovanie znaleckého posudku znalcom a jeho predloženie orgánom činným v trestnom konaní.

<sup>30</sup> Pozn.: V zmysle § 213 ods. 2 Tr. por. : „**Obhajca má právo od vznesenia obvinenia zúčastniť sa úkonov**, ktorých výsledok môže byť použitý ako dôkaz v konaní pred súdom, iba ak vykonanie úkonu nemožno odložiť a obhajcu o ňom vyrozumieť. Obvinenému a iným vypočúvaným osobám môže obhajca klásť otázky potom, keď policajt výsluch skončí.

<sup>31</sup> Pozn.: Formulácia § 213 ods. 1. Tr. por. je nasledovná : „**Policajt môže povoliť účasť obvineného na vyšetrovacích úkonoch** a umožniť mu klásť vypočúvaným svedkom otázky. Postupuje tak najmä vtedy, ak obvinený nemá obhajcu a úkon spočíva vo výsluchu svedka, pri ktorom je dôvodný predpoklad, že ho nebude možné vykonať v konaní pred súdom, iba ak by zabezpečovanie jeho prítomnosti alebo jeho prítomnosť mohli ohroziť vykonanie tohto úkonu.“

existuje v čase vykonania takého výsluchu svedka v prípravnom konaní dôvodný predpoklad, že ho nebude možné vykonať v konaní pred súdom. Takúto odlišnú úpravu, a to aj pri súčasnom zohľadnení existujúcich zákonných výnimiek, ako sú tieto uvedené v ustanovení § 213 ods. 1 Tr. por., osobne nepokladám za správnu a dôvodnú. Obhajca je síce považovaný za samostatný subjekt trestného konania<sup>32</sup>, súčasne je vhodné upozorniť, že v trestnom konaní zastupuje výhradne záujmy obvineného a s týmto mandátom aj vykonáva práva, realizuje obhajobu obvineného. Primárne tu preto neexistuje dôvod, aby takéto konkrétne právo obvineného bolo formálne vymedzené užšie než u jeho obhajcu, prirodzene pri rešpektovaní niektorých, už aj v súčasnosti existujúcich, osobitostí, resp. výnimiek (napr. ak by zabezpečovanie prítomnosti obvineného alebo jeho prítomnosť mohli ohroziť vykonanie výsluchu svedka)<sup>33</sup>. Uvedené zákonné vymedzenie je zrejme potrebné vnímať skôr cez historicky sa meniaci prístup zákonodarcu, keď pôvodne, v čase účinnosti predchádzajúceho Tr. por. – zák.č. 141/1961 Zb. sa účasť obvinenému na úkonoch v prípravnom konaní vlastne neumožňovala a obhajcovi pôvodne len pri skončení vyšetrovania, a až neskôr aj v priebehu prípravného konania. Pokiaľ ide o obvineného - možnosť jeho účasti na výsluchu svedkov v prípravnom konaní, vlastne po prvý raz umožnila až právna úprava nového rekonštituovaného Tr. por.

## **ZÁVER**

Na záver považujem za vhodné uviesť ešte jeden dôvod, ktorý ma vedie k presvedčeniu o potrebe aktívneho zapojenia obhajoby do procesu dokazovania v prípravnom konaní. Tým je skutočnosť, že nie každé prípravné konanie musí nevyhnutne vyústiť do podania obžaloby prokurátorom a presunutia sa tak trestnej veci do úseku súdneho konania, kde bude o jeho výsledku rozhodovať súd. Prípravné konanie môže sa totiž skončiť aj inými rozhodnutiami než je podanie obžaloby, a to napr. zastavením trestného stíhania podľa § 215 Tr. por., postúpením veci podľa §214 Tr. por., zmierom a zastavením trestného stíhania podľa § 220, podmieneným zastavením trestného stíhania podľa §216 Tr. por., prerušením trestného stíhania podľa § 228 Tr. por., resp. i ďalšími rozhodnutiami „vo veci samej“<sup>34</sup>. Niektoré z uvádzaných rozhodnutí majú pritom meritórnu povahu (napr. uznesenie o zastavení trestného stíhania), niektoré majú dočasný charakter ( napr. uznesenie o prerušení trestného stíhania) a niektoré sú ich kombináciou ( napr. uznesenie o podmienenom zastavení trestného stíhania podľa §216 Tr. por. má dočasnú povahu a až následne uznesenie o osvedčení sa obvineného v skúšobnej dobe podľa §217 Tr.por., má meritórny charakter ). Aj keď dohodou o vine a treste, ktorú postupom podľa §§ 232,233 Tr. por. realizuje prokurátor a obvinený v prípravnom konaní sa trestné stíhanie v tomto štádiu nekončí, návrh prokurátora na jej schválenie súdom je osobitným spôsobom, ktorým sa dostáva konkrétna trestná vec pred súd a kde súd postupuje odlišne od konania na hlavnom pojednávaní.

V súvislosti s uvedeným **je potrebné zdôrazniť, že v podstate takmer všetky uvádzané rozhodnutia, aj keď zrejme nie v rovnakej miere, možno z hľadiska obvineného, v zásade považovať za priaznivejšie rozhodnutia ako rozsudok, ktorým je obvinený, resp. obžalovaný uznaný za vinného** a ktorým mu v takomto prípade bude spravidla uložený aj trest. Právoplatné rozhodnutia o zastavení trestného stíhania, ak sa viedlo trestné stíhanie proti konkrétnej osobe ( osobitne potom zastavenie trestného stíhania podľa § 215 ods. 1ods. 1 písm. a/,b/ a c./Tr. por.), majú okrem účinku res iudicata, aj ďalšie obdobné dôsledky ako oslobodzujúci rozsudok súdu, a to napr. prepustenie obvineného z väzby (ak bol tento väzobne stíhaný), zrušenia rozhodnutia na zaistenie majetku obvineného (ak bol jeho majetok zaistený podľa §50 Tr.por.) a pod. **Je zrejmé, že aktívnym prístupom obhajoby, vrátane navrhovania, obstarávania a predkladania dôkazov, vyjadrovaním sa k dôkazom, ich zákonnosti, môže obhajoba v konkrétnych prípadoch významne prispieť práve k takémuto výsledku prípravného konania.** Naopak, pasivita obvineného, jeho obhajcu, pri súčasnom zohľadnení aj tých dôvodov, ktorými som sa zaoberal v predchádzajúcej časti príspevku, môžu znížiť možnosti na dosiahnutie priaznivejšieho rozhodnutia

<sup>32</sup> Porovnaj napr. IVOR, J. a kol.. Trestné právo procesné IURA EDITION, 2006, s.506, s. 224, tiež JELÍNEK, J. a kol. Trestní právo procesní, Linde Praha, a.s., 2007 s.160.

<sup>33</sup> Porovnaj : § 213 ods. 1 druhá veta Tr. por.

<sup>34</sup> Pozn.: § 10 ods. 10 Tr. por. vymedzuje prípravné konanie ako úsek od začatia trestného stíhania do podania obžaloby, návrhu na schválenie dohody o uznaní viny a prijatí trestu alebo právoplatnosti rozhodnutia orgánu činného v trestnom konaní vo veci samej.

pre obvineného. Neakceptovateľnými budú nepochybne aj prípady, kedy obhajca nadradí svoje osobné záujmy, ( napr. finančný interes na výške odmeny za zastupovanie obvineného v trestnom konaní pri konaní o dohode o vine a treste, pričom budú existovať predpoklady pre priaznivejšie rozhodnutie pre obvineného – napr. rozhodnutie o zmieri, rozhodnutie o podmieneneom zastavení trestného stíhania)<sup>35</sup>, nad záujmy svojho klienta. Som toho názoru, že od každého advokáta, ktorý bude vykonávať obhajobu obvineného v trestnom konaní sa dôvodne očakáva nielen dostatočná odborná znalosť Trestným poriadkom upravených procesných postupov, ale aj kvalifikované zhodnotenie ich priaznivosti, resp. výhodnosti, či nevýhodnosti pre obvineného, vzhľadom na konkrétne okolnosti prípadu. Uvedené odborné posúdenie sa tak nevyhnutne musí premietnuť aj do rozhodnutia advokáta, poveriť, prípadne nepoveriť svojho koncipienta účasťou na konkrétnom vyšetrovacom úkone, ak prirodzene pre takéto postup existujú zákonné predpoklady.<sup>36</sup> V prípadoch, kde to platný Tr. por. priamo predpokladá<sup>37</sup>, prípadne umožňuje<sup>38</sup>, je namieste, aby tak obhajoba iniciatívne prispela k využívaniu zákonných možností, nepochybne už v priebehu prípravného konania.

#### **Použitá literatúra:**

- CÍSAŘOVÁ, D., FENYK, J., GRÍVNA, T. a kol. Trestní právo procesní. 5.vyd.Praha.ASPI, 2008, ISBN 978-80-7357-348-5.
- ČENTĚŠ, J. a kol. Trestný poriadok. Veľký komentár. EUROKÓDEX, 2014, ISBN: 978-80-8155-021-8.
- ČOPKO, P. Zásada práva na obhajobu a niektoré aspekty jej uplatnenia do vznesenia obvinenia v prípravnom konaní. In: Princípy a zásady v trestnom práve.Zborník ved. prác z medz. vedeckej konferencie konanej dňa 16.-17.septembra 2014,UPJŠ v Košiciach, 2014, ISBN 978-80-8152-223-9.
- ČOPKO, P.: Obstarávanie dôkazov obhajcom v trestnom konaní. In: Pocta profesorovi Gašparovi. Zborník príspevkov z medz.vedeckej konferencie, konanej dňa 9. decembra 2007 na Právnickej fakulte UPJŠ v Košiciach, Košice 2008. ISBN 978-80-7097-708-8.
- HUSÁR, E. a kol: Trestné právo procesné, Tretie, prepracované vydanie, IURA EDITION, 2003, ISBN:80-89047-57-2.
- IVOR, J. a kol. Trestné právo procesné, IURA EDITION, 2006, ISBN 80-8078-101-X
- IVOR, J.–MALÍKOVÁ, E.V. Zásada zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností v prípravnom konaní. In: Princípy a zásady v trestnom práve:Zborník ved. prác z medz. vedeckej konferencie konanej dňa 16.-17.septembra 2014,Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, ISBN 978-80-8152-223-9.
- JELÍNEK, J. a kol. Trestní právo procesní, Linde Praha, a.s. 2007, ISBN 978-80-7201-658-7.
- JELÍNEK, J. UHLÍŘOVÁ, M.: Obhájce v trestním řízení. 1. Vydání. Praha: Leges 2011,ISBN 978-80-87212-88-2.
- KLÁTIK, J. Niektoré aspekty dokazovania v trestnom konaní z pohľadu výkonu obhajoby. In: Dokazovanie v civilnom a trestnom konaní, Pezinok, 2012, s.252-265

<sup>35</sup> V zmysle § 14 ods. 7 Vyhl. Min. spravodlivosti č.655/2004 Z.z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb, v znení neskorších predpisov : „, ak bola súdom schválená dohoda o vine a treste pre podaním obžaloby, patrí advokátovi okrem odmeny za úkony podľa odsekov 1 a 2 aj odmena **vo výške 4-násobku základnej sadzby tarifnej odmeny** za jeden úkon právnej služby.“ Pre doplnenie je možné uviesť, že pôvodne, po nadobudnutí účinnosti rekodifikovaného Tr. por. patrila advokátovi takáto osobitná odmena vo výške 6-násobku základnej sadzby tarifnej odmeny.

<sup>36</sup> Pozri: ROMŽA, S. Právo obvineného na obhajobu a jeho realizácia v prípravnom konaní. In: Záhora,J. (ed): Aktuálne problémy prípravného konania trestného. Praha . Leges, 2014, s.62-64

<sup>37</sup> Pozn.: V zmysle § 232 ods. 1 Tr. por. **môže prokurátor začať konanie o dohode o vine a treste na podnet obvineného** alebo aj bez takého podnetu.

<sup>38</sup> Napr. Aktivita obvineného, resp. jeho obhajcu pri vytváraní predpokladov pre rozhodnutie prokurátora niektorým z odklonov v prípravnom konaní ( ako je napr. zmier alebo podmienene zastavenie trestného stíhania), ktorá sa prejaví v dohode o náhrade škody s poškodeným, úhrade škody poškodenému, nepochybne vždy aj vo vyhlásení obvineného ohľadne spáchania skutku a pod.

KORGO, D. a kol. Trestné právo procesné. Plzeň: Aleš Čeňek, 2013, ISBN 978-80-7380-432-9.

MINÁRIK., Š. a kol. Stručný komentár. Druhé, prepracované a doplnené vydanie. IURA EDITION, 2006, 2010. ISBN 978-80-8078-369-3.

OLEJ, J. a kol. Trestné právo procesné, Košice, Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, 2012, ISBN 978-80-7097-965-5.

POLÁK, P. Funkcie prípravného konania. In: Záhora, J. (ed): Aktuálne problémy prípravného konania trestného. Praha . Leges, 2014, ISBN 978-80-7502-030-7.

ROMŽA, S. Právo obvineného na obhajobu a jeho realizácia v prípravnom konaní. In: Záhora, J. (ed): Aktuálne problémy prípravného konania trestného. Praha . Leges, 2014, ISBN 978-80-7502-030-7.

VANTUCH, P. Obhajoba obvineného. 3. Doplnené a prepracované vydání. Praha C.H.Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-321-9.

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950, v znení neskorších protokolov, oznámenie FMZV č.209/1992 Zb.

Ústavný zákon č.460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších ústavných zákonov.

zák. č. 301/2005 Z.z., v znení zák. č. 650/2005 Z.z., v znení neskorších predpisov.

zák. č. 141/1961 Zb. o trestnom konaní súdnom (trestný poriadok).

Nový Trestný poriadok s dôvodovou správou, jún 2005, EPOS 28/2005.

Vyhl. Min. spravodlivosti č.655/2004 Z.z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb, v znení neskorších predpisov.

R 1/1981.

Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 4 Tz 9/2006 zo dňa 20. júna 2006.

Stanovisko trestného kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky Tpj 63/2009, publikované v Zbierke stanovísk súdov SR 30/2010.

Zo súdnej praxe č. 4/2006, s. 148 z Rozsudku Najvyššieho súdu SR, sp.zn. 4 Tz 9/2006.

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Peter Čopko  
peter.copko@upjs.sk  
UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra Trestného práva  
Šrobárova 2  
041 80 Košice  
Slovenská republika

# NEZÁKONNÝ DÔKAZ V CIVILNOM PROCESÉ

Katarína Gešková

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** The paper deals with the possibility of using illegally obtained evidence in civil proceedings. It also points to the legal provisions in selected European countries and presents the legislation in re-codified civil procedure codes.

**Abstrakt:** Príspevok sa zaoberá možnosťou použitia nezákonne získaného dôkazu v občianskom súdnom konaní. Zároveň poukazuje na právne úpravy vo vybraných európskych štátoch a oboznamuje s právnou úpravou v rekodifikovaných procesných kódexoch.

**Key words:** evidence, illegal evidence, illegally obtained evidence, illegally executed evidence, test of proportionality

**Kľúčové slová:** dôkaz, nezákonný dôkaz, nezákonne získaný dôkaz, nezákonne vykonaný dôkaz, neprípustný dôkaz, test proporcionality

## 1 ÚVOD

Otázka nezákonného dôkazu je v dnešnej dobe veľmi aktuálna. Jej aktuálnosť súvisí s technickým pokrokom, ktorého sme súčasťou. Veď v dnešnej dobe takmer každý z nás vlastní výborný smartfón, ktorý dokáže urobiť kdekoľvek a kedykoľvek fotku, nahráť rozhovor alebo natočiť video. V dôsledku toho sa následne dostávame pred otázku, či je možný takýto záznam, zhotovený bez súhlasu ostatných zúčastnených osôb použiť ako dôkaz v občianskom súdnom konaní. Uvedené je len jeden príklad toho, čo môže byť nezákonne získaným dôkazom. Spektrum týchto dôkazov je pomerne široké. Okrem vyššie uvedených fotografií, audio a video záznamov, do úvahy prichádza e-mailová korešpondencia, prípadne úplne vypuklé prípady, akými je napríklad ukradnutá listina a pod.

Téma súvisiaca s nezákonným dôkazom je veľmi rozsiahla. V tomto článku sa preto zameriam na nasledovné aspekty: vymedzenie základných pojmov, teoretický a právny rámec nezákonného dôkazu a sústredím sa najmä na súčasnú a budúcu slovenskú právnu úpravu a test proporcionality.

## 2 VYMEDZENIE ZÁKLADNÝCH POJMOV

Právna teória sa komplexne otázkou nezákonného dôkazu nezaoberala. Nemožno preto nájsť ani jednoznačnú definíciu toho pojmu. V právnej vede sa možno stretnúť s dvoma názorovými prúdmi, ktoré zastávajú k tejto otázke iné stanovisko.

Podľa niektorých autorov<sup>1</sup> zákon pripúšťa každý prostriedok, ktorý je nositeľom informácie dôležitej pre rozhodnutie vo veci samej, s výnimkou takých prostriedkov, ktoré neboli získané zákonom predpísaným alebo dovoľeným spôsobom. Podobne, pokiaľ účastník navrhne alebo zadováží dôkaz, pričom zadovážením dôkazu došlo k porušeniu práv fyzickej alebo právnickej osoby, tak súd takýto dôkaz ako nezákonný nevykoná. Ako príklad autori uvádzajú záznam telefonického rozhovoru, ktorý bol nahraný bez súhlasu týchto osôb účastníkom v občianskom súdnom konaní.<sup>2</sup> Možno teda povedať, že podľa nich je nezákonným dôkazom nezákonne získaný dôkaz, teda dôkaz, ktorý bol získaný porušením práv inej osoby.

1 Mazák, J.: Základy občianskeho procesného práva. 3 vydanie. Bratislava : IURA EDITION, 2007, str. 308.

2 Shelleová. I. a kol.: Civilní proces. 1. vydání. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 2006, s. 497

Podľa iného názoru<sup>3</sup> v občianskom súdnom konaní nemôže byť pre úvahu súdu rozhodujúce, či boli podobizne alebo obrazové snímky vyhotovené alebo nadobudnuté nezákonným spôsobom. Rozhodujúce môže byť jedine to, či ide o prostriedky, ktoré môžu slúžiť na zistenie stavu veci. Obdobný názor<sup>4</sup> taktiež uvádza, že nemožno z hodnotenia dôkazov vylúčiť dôkaz, ktorý predložila neoprávnená osoba (autori tým majú na mysli osobu, ktorá získala dôkaz v rozpore so zákonom). Ako príklad uvádzajú fotografiu získanú bez povolenia zobrazovanej osoby. Avšak, ak súd pochybil pri získavaní a vykonávaní dôkazných prostriedkov tým, že porušil niektorý právny predpis (napr. porušením povinnosti mlčanlivosti o utajovaných skutočnostiach chránených podľa osobitných zákonov), takto získaný dôkaz nemôže byť použitý a je procesne neúčinný. Zákonnosť dôkazov autori teda posudzujú z hľadiska postupu súdu pri ich vykonávaní (či ich súd vykonal v súlade so zákonom), nie z hľadiska postupu účastníka alebo tretej osoby pri ich zadovážovaní.

Pod pojem nezákonný dôkaz môžeme subsumovať obidva uvedené prístupy, teda aj nezákonne získaný dôkaz, ako aj nezákonne vykonaný dôkaz. Rozdiel bude následne v jeho prípustnosti. Zatiaľ čo nezákonne vykonaný dôkaz nemôže byť podkladom pre súdne rozhodnutie, pretože boli porušené pravidlá dokazovania určené kogentnými normami (napr. svedok bol vypočutý bez toho, že by bol poučený o možnosti nevypovedať a pritom spíňal tieto predpoklady, znalecký posudok vypracoval vylúčený znalec), pri nezákonne získanom dôkaze nemôže súd jeho použitie v súdnom konaní automaticky vylúčiť. Na tento postup nie je opora ani v zákone, ani v súdnej judikatúre.

V tejto súvislosti sa môžeme stretnúť aj s pojmom neprípustný dôkaz. Občiansky súdny poriadok v súvislosti s dokazovaním tento pojem nepoužíva. Za neprípustný môžeme považovať dôkaz, ktorý súd neprípustí na vykonanie a na hodnotenie, a to v dvoch prípadoch. Jednak preto, že nie je relevantný pre spornú skutočnosť (netýka sa merita veci, predmetná skutočnosť už bola preukázaná iným dôkazom), jednak preto, lebo súd ho nemôže použiť, a to buď na základe zákona (napr. svedok spíňa predpoklady pre odopretie výpovede, súd nemôže zadovážiť spornú hnutelnú vec) alebo na základe vlastného rozhodnutia. Do tejto druhej skupiny bude patriť aj rozhodnutie o (ne)prípustení nezákonne získaného dôkazu.

### **3 TEORETICKÝ A PRÁVNÝ RÁMEC NEZÁKONNE ZÍSKANÉHO DÔKAZU**

#### **3.1 Konflikt dvoch záujmov**

Podľa Macura<sup>5</sup> je účelom súdnej moci poskytnúť ochranu skutočnému subjektívnemu právu alebo zákonom chránenému záujmu. Napriek tomu, že uvedené tvrdenie pochádza z roku 1990, kedy ešte konanie ovládala materiálna pravda, nemožno na zistenie skutočného stavu veci automaticky rezignovať. Je pravdou, že do popredia vstupuje formálna pravda a v sporových konaniach postačí, ak súd rozhodne len na základe „skutkového“, nie „skutočného“ stavu veci, avšak tu je problém postavený inak. Zatiaľ čo pri zisťovaní skutkového stavu aplikujúc zásadu formálnej pravdy, je na stranách, akú materiu súdu predložia. Súd je pri dôslednom uplatnení formálnej pravdy dokonca zbavený povinnosti pátrať po iných a ďalších skutkových okolnostiach. Pri nezákonne získanom dôkaze, strana síce dôkaz navrhla, avšak pri jeho zadovážení porušila právo niekoho iného. Súd teda musí rozhodnúť, či tento dôkaz vykoná a či bude skutočnosť, ktorú môže dôkaz preukázať zohľadňovať.

Preto do pomyselného sporu prichádzajú dva záujmy. Prvým je záujem na riadnom zistení skutočného, ale aj skutkového stavu a poskytnutie spravodlivého rozhodnutia, druhým záujmom je odmietnutie deformovania procesu dokazovania a záujem neprípustiť do dokazovania prvok vedomej protizákonnosti.

#### **3.2 Právny rámec (ne)prípustnosti nezákonne získaného dôkazu**

V európskom práve, ktoré by upravovalo civilné procesné normy nie je žiadna, ktorá by reflektovala túto problematiku. Ani v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) nenájdeme jednoznačné stanovisko na otázku prípustnosti nezákonne získaného dôkazu. Hoci čl. 6

3 Švestka, J. a kol.: Ochrana osobnosti. 3. vydanie. Praha : Linde 1996, s. 259, obdobne Švestka, J., Jehlička, O., Škarova, M., Spačil, J., a kolektív: Občiansky zákonník. Komentár 10. vydani. Praha: C.H. Beck, 2006 str. 129.

4 Ficová, S, Števček, M. a kol.: Občianske súdne konanie, C.H.Beck, 2010, s. 235

<sup>5</sup>Macur, J. – Stavinohová, J. Úvod do teorie občanského práva procesního. Brno: Masarykova univerzita, 1990, s. 64



Dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd (Dohovor) garantuje právo na spravodlivé súdne konanie, neobsahuje žiadne pravidlá o pripustení dôkazu alebo spôsobu, ako by sa mal posudzovať, ide teda primárne o otázky, ktoré reguluje vnútroštátne právo a sudy (pozri Schenk proti Švajčiarsku, z 12. júla 1988, § 45 – § 46; a Garcia Ruiz proti Španielsku, § 28; Tiemann proti Francii a Nemecku, Blücher proti Českej republike z 11. januára 2005)

Úlohou ESLP je uistiť sa, či konanie ako celok vrátane spôsobu vykonávania a predkladania dôkazov bolo spravodlivé v zmysle čl. 6 ods. 1 dohovoru (pozri rozsudok vo veci Dombo Beheer B. V. proti Holandsku, 27. október 1993, § 31, séria A, č. 274). Spravodlivosť súdneho konania sa posudzuje v kontexte celého prípadu.

Uvedené závery možno nájsť aj v slovenskej a českej ústavnej judikatúre:

„Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že i keď čl. 6 ods. 1 Dohovoru zaručuje právo na spravodlivé súdne konanie, **neustanovuje žiadne pravidlá pre prípustnosť dôkazov alebo spôsob, ktorým majú byť posúdené**; tieto záležitosti preto musia byť primárne upravené vnútroštátnym právom a vnútroštátnymi súdmi (pozri cit. rozsudok K. proti Slovenská republika (sťažnosť č. 32106/96), § 47). Ústavný súd konštatuje, že ústava neupravuje prípustnosť dôkazov, ale ponecháva jej úpravu na príslušné zákony, **spravidla na procesné kódexy**. Takisto význam dôkazov a potrebnosť ich vykonania sú otázky, ktorých posúdenie je zásadne v právomoci toho orgánu, ktorý rozhoduje o merite návrhu - inými slovami, právomoc konať o veci, ktorej sa návrh týka, v sebe obsahuje právomoc posúdiť to, či a aké dôkazy na zistenie skutkového stavu sú potrebné a akým spôsobom sa zabezpečí dôkaz na jeho vykonanie“. (rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 52/03).

„Úmluva i Listina tedy zaručují spravedlivý proces, **ale neupravují dokazování jako takové, přestože to je podstatnou, ne-li nejdůležitější, částí řízení**. To ovšem **neznamená, že dokazování je jaksi ‚mimo‘ ústavněprávní rovinu** a jeho úprava je zcela výlučnou záležitostí zákona. **Základní zásady spravedlivosti řízení**, zejména principy rovnosti zbraní a kontradiktornosti, ovládající celé řízení, **se nutně vztahují i na dokazování**.“ (Nález Ústavného soudu ČR zo dňa 26. apríla 2006, sp. zn. Pl. ÚS 37/04, bod 63)

„Článek 6 odst. 1 Úmluvy kromě toho neupravuje přípustnost důkazů, důkazní hodnotu či důkazní břemeno, neboť tyto otázky náležejí především do oblasti vnitrostátního práva (Tiemann proti Francúzsku a Nemecku).“ (rozhodnutie Ústavného soudu České republiky, sp. zn. IV. ÚS 295/04, v rozsudku citované podľa rozhodnutia vo veci Blücher proti České republice z 11. januára 2005 pozn. autorky)

#### **4 SLOVENSKÁ PRÁVNÁ ÚPRAVA – SÚČASNÁ A BUDÚCA**

Podľa judikatúry ESLP nie je teda na úrovni základných ľudských práv a slobôd jednoznačná odpoveď na otázku, či je nezákonne získaný dôkaz v konaní prípustný alebo nie. Vyriešenie tejto dilemy súd zveruje vnútroštátnym predpisom s podmienkou, aby konanie ako celok bolo spravodlivé. Ústavný súd SR ďalej konštatuje, že ani na úrovni Ústavy SR neexistuje jasná norma, ktorá by túto otázku riešila a hovorí, že jej úprava je na úrovni procesných kódexov, t.j. Občianskeho súdneho poriadku (OSP).

K tejto otázke je OSP veľmi stručný, dalo by sa tiež povedať, že o nej mlčí. Normu, ktorá vymedzuje rozsah dôkazných prostriedkov (dôkazov) je obsiahnutá v § 125: „Za dôkaz môžu slúžiť všetky prostriedky, ktorými možno zistiť stav veci, najmä výsluch svedkov, znalecký posudok, správy a vyjadrenia orgánov, fyzických osôb a právnických osôb, listiny, ohliadka a výsluch účastníkov.“

Neexistuje kategorické pripustenie alebo vylúčenie nezákonného dôkazu. Sudy museli túto otázku riešiť len výkladom, najčastejšie prostredníctvom testu proporcionality.

OSP však 31. júna 2016 ukončí svoju niekoľkoročnú službu a od 1. júla 2016 ho nahradia tri nové kódexy, a to Civilný sporový poriadok (150/2015 Z.z.; ďalej CSP), Civilný mimosporový poriadok (151/2015 Z.z., ďalej CMP) a Správny súdny poriadok (152/2015 Z.z.; ďalej SSP).

Podľa ust. § 187 ods. 1 CSP „za dôkaz môže slúžiť všetko, čo môže prispieť k náležitému objasneniu veci a čo sa získalo zákonným spôsobom z dôkazných prostriedkov.“ V uvedenom ustanovení sa teda premieta princíp legality, ktorý je vyjadrený v čl. 16 CSP. Podľa čl. 16 ods. 2 CSP „súd pri prejednávaní a rozhodovaní veci nezohľadňuje skutočnosti a dôkazy, ktoré boli získané v rozpore so zákonom, **ibaže vykonanie dôkazu získaného v rozpore so zákonom je odôvodnené uplatnením čl. 3 ods. 1**.

**Z uvedeného možno dospieť k záveru, že vykonanie nezákonne získaného dôkazu nie je kategoricky vylúčené a za určitých okolností bude možné ho použiť.** Za akýsi rámec alebo vodítko pri určovaní toho, či nezákonný dôkaz súd pripustí alebo nie, možno považovať čl. 3, ktorý preferuje teleologický výklad, ktorý musí byť zároveň ústavne, ako aj eurokonformný. A tým sa možno vrátime k judikatúre ESLP, ktorá požaduje, aby konanie ako celok bolo spravodlivé. Súd teda bude musieť posudzovať každú jednu zložku súdneho konania a celé konanie spoločne v celom kontexte.

Ak v konaní strana navrhne použiť nezákonne získaný dôkaz, dochádza ku stretu dvoch záujmov. Jedným je záujem na správnom zistení skutkového stavu, ktorý je základom vecne správneho rozhodnutia. Týmto sa v civilnom procese realizuje **právo účastníka na spravodlivý proces, ktorý je garantovaný v čl. 46 ods. 1 Ústavy SR**. V týchto prípadoch môže byť povinnosť účastníka uniesť dôkazné bremeno podmienená práve vykonaním nezákonne získaného dôkazu. Druhým záujmom je záujem na zadovážovaní dôkazov v súlade so zákonom (najmä záujem nezasahovať v rozpore so zákonom do osobnostných práv, neporušovať zmluvné povinnosti a pod.). Podľa niektorých tento záujem korešponduje **s princípom legality zakotveným v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR**. Z uvedeného vyplýva konkurencia dvoch záujmov. Na zistenie skutkového stavu slúžia dôkazy, teda všetky prostriedky ktorými možno zistiť stav veci. Na ochranu zákonnosti slúži súdna ochrana, ktorej sa účastník môže vždy domáhať, teda aj ten účastník, ktorý tvrdí, že zadovážením dôkazu bolo porušené jeho právo. Okrem toho, OSP neobmedzuje súd stanovením zákazu vykonať dôkaz, ktorý bol získaný v rozpore so zákonom a teda súd by vykonaním nezákonného dôkazu nekonal v rozpore so zákonom. Striktným nepripustením vykonania dôkazu, ktorý bol získaný tak, že došlo k porušeniu iných práv, by mohlo dôjsť k povýšeniu jedného záujmu nad druhý, čo nemá odôvodnenie. Ich oddelené vnímanie zabezpečí to, že obidva budú chránené. Ak účastník použije nezákonne získaný dôkaz, napomôže objasneniu skutkového stavu a súd tak rozhodne spravodlivo, avšak v eventuálne ďalšom súdnom konaní bude musieť účastník, ktorý tento dôkaz v rozpore so zákonom zadovážil, znášať dôsledky toho, že porušil zákon.

Pripustenie nezákonného dôkazu bude potrebné riešiť kontextuálne, nie teda tak, že jednu stránku vzniknutej životnej situácie odtrheme od ostatných, tzn. aj v jej význame z hľadiska subjektívneho práva na spravodlivý proces, ktoré sa tu stretáva s právom osobnostným. Právo na spravodlivý proces patrí aj navrhovateľovi dôkazu, ktorý by mohol byť jeho nepripustením alebo nevykonaním ukrátený na svojich právach. Tieto prípady je preto potrebné riešiť s ohľadom na ich konkrétne okolnosti, pričom nástrojom k dosiahnutiu riešenia môže byť test „pomery cieľa a prostriedku“<sup>6</sup>, teda aplikáciou zásady proporcionality<sup>7</sup>. V opačnom prípade by sa jednému záujmu automaticky poskytla vyššia ochrana ako záujmom ostatným.

Tiež je potrebné poukázať na to, že otázka, či skutočne došlo k porušeniu osobnostných práv môže byť sporná (napr. pri zadávaní telefonickej objednávky objednávateľ súhlasil so záznamom jeho zvukového prejavu, potom však tvrdí opak a pod.). Súd by potom musel vždy prejudiciálne vyriešiť otázku, či skutočne došlo k získaniu dôkazu v rozpore so zákonom alebo nie, čo by mohlo spor neprimerane predlžovať a zároveň by to mohol byť spôsob ako oddialiť súdne rozhodnutie.

<sup>6</sup> pozri Telec, I.: Svolení, nebo zákonné licence v právu osobnostním, Právní rozhledy 24/2007, s. 879; Autor vo svojom príspevku ako príklad uvádza a analyzuje situáciu, kedy obeť domáceho násillia má ako jediný dôkaz o psychickom násillí, ktoré násillník na nej pácha, súkromne natočený videozáznam skrytou kamerou umiestnenou v byte bez vedomia násillníka. Tento dôkaz by mal byť podľa názoru autora s ohľadom na okolnosti prípadu obzvlášť s ohľadom na vyváženie hroziacej alebo spôsobenej ujmy pripustený, pokiaľ žalobca nenavrhoval iný priamy alebo aspoň nepriamy dôkaz, napr. svedeckú výpoveď alebo správu ošetrojúceho klinického psychológa. Ak by bol tento nepripustený a nevykonaný dôkaz jediným alebo tak významným dôkazom, že bez neho by sa obeť vierohodne tvrdeného domáceho násillia nedomohla ochrany svojho práva na ochranu života, zdravia alebo osobnej slobody, jednalo by sa – podľa všetkého - zo strany štátu o spáchanie deliktu porušenia práva na spravodlivý proces, ktorého obeťou sa stal žalobca. Obeť domáceho násillia by tak bola postihnutá dvakrát. Raz násillníkom, druhýkrát sudcom, resp. štátom.

<sup>7</sup> Slávik, S. Zákonnosť dôkazných prostriedkov. Olomoucké debaty mladých právniků. Olomouc : Univerzita Palackého, 2008, s. 83

Pripustenie, resp. potreba vykonať v týchto prípadoch test proporcionality vyplýva aj z dôvodovej správy k čl. 16 CSP. Ako príklad sa v dôvodovej správe uvádza situácia, keď súd vezme do úvahy (t.j. pripustí) elektronickú komunikáciu či zaznamenanie obrazu a zvuku na to určenými elektronickými prostriedkami, ktoré boli získané bez súhlasu osoby, ktorej prejavy boli takto zachytené. Súd svoj postup musí odôvodniť tým, že právo na ochranu osobnosti tohto subjektu je v konkrétnom prípade porovnateľne slabšie oproti tomu ústavnému právu, ktorého porušenie sa má takto získaným dôkazným prostriedkom preukázať (v zmysle judikatúrnych záverov môže ísť napr. o porovnateľne silnejšie právo na rasovú, rodovú, či inú nediskrimináciu).

Možno teda konštatovať, že nové procesné kódexy síce prostredníctvom svojich zásad vyjadrených v úvodných článkoch pripustili možnosť použiť aj nezákonne získaný dôkaz, súd však musí vždy vykonať prísny test proporcionality, na základe ktorého určí, či daný dôkaz pripustí alebo nie.

V tomto kontexte je potrebné krátko spomenúť aj možnosť riešiť otázku nezákonne získaného dôkazu v hmotnoprávnej rovine, a to prostredníctvom ustanovení o osobnostných právach. Inšpiráciou môže byť nový český Občiansky zákonník (NOZ), ktorý priamo v občianskom zákonníku pripúšťa možnosť použiť podobizeň alebo zvukový alebo obrazový záznam bez súhlasu dotknutej osoby, **ak sa použije na výkon alebo ochranu iných práv alebo právom chránených záujmov**. Pod tieto prípady možno subsumovať aj ich použitie v prípadnom súdnom konaní. V našom občianskom zákonníku je tento postup možný len na úradné účely na základe zákona, pod ktoré podľa môjho názoru nemožno subsumovať aj situácie nezákonne získaného dôkazu, a to porušením osobnostných práv. Pre lepšiu prehľadnosť uvádzam súčasnú hmotnoprávnú úpravu v Českej a Slovenskej republike:

**§ 88 NOZ**

**(1) Svolení není třeba, pokud se podobizna nebo zvukový či obrazový záznam pořídí nebo použijí k výkonu nebo ochraně jiných práv nebo právem chráněných zájmů jiných osob.**

**(2) Svolení není třeba ani v případě, když se podobizna, písemnost osobní povahy nebo zvukový či obrazový záznam pořídí nebo použijí na základě zákona k úřednímu účelu nebo v případě, že někdo veřejně vystoupí v záležitosti veřejného zájmu.**

**§ 12 slovenský OZ**

**(1) Písomnosti osobnej povahy, podobizne, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkajúce sa fyzickej osoby alebo jej prejavov osobnej povahy sa smú vyhotoviť alebo použiť len s jej privolením.**

**(2) Privolenie nie je potrebné, ak sa vyhotovia alebo použijú písomnosti osobnej povahy, podobizne, obrazové snímky, zvukové alebo obrazové a zvukové záznamy na úradné účely na základe zákona.**

**(3) Podobizne, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy sa môžu bez privolenia fyzickej osoby vyhotoviť alebo použiť primeraným spôsobom tiež na vedecké a umelecké účely a pre tlačové, filmové, rozhlasové a televízne spravodajstvo. Ani také použitie však nesmie byť v rozpore s oprávnenými záujmami fyzickej osoby.**

## **5 TEST PROPORCIONALITY**

Princíp proporcionality má pomerne pohaté teoretické aj judikatórne zázemie. V zahraničnej právnej teórii nemožno opomenúť najmä Ronalda Dworkina<sup>8</sup>, Roberta Alexyho<sup>9</sup>, Aharonu Baraka<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> DWORKIN, Ronald. Law's empire. Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1986  
DWORKIN, Ronald. Když se práva berou vážně. 1. vyd. Praha: Oikoymenth, 2001  
DWORKIN, Ronald. Justice for Hedgehogs. Harvard: The Belknap press, 2011.

<sup>9</sup> ALEXY, Robert. On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison. Ratio Juris. 2003, vol. 16, issue 4, s. 433-449.

<sup>10</sup> BARAK, Aharon. Proportionality and Principled Balancing. Law. 2010-01-30, vol. 4, issue 1, s. 1-16.

Táto téma nie je *terra incognita* ani v československej právnej vede, pričom najväčšie zásluhy pre teoretické spracovanie, ako aj aplikačné závery možno pripísať Pavlovi Holländerovi<sup>11</sup>. Ucelenú monografiu na uvedenú tému spracoval Pavel Ondřejek<sup>12</sup>.

Judikátorne sa princíp proporcionality začal formovať v rozhodnutiach Spolkového ústavného súdu Spolkovej republiky Nemecko. Ten nadviazal na teóriu a odvodil ho z princípu právneho štátu a postupne konkretizoval jeho štruktúru – zásada vhodnosti, zásada nevyhnutnosti (čes. potrebnosti) a zásada proporcionality v užšom zmysle.

V tejto podobe je aplikovaný aj českým a slovenským ústavným súdom. Za prvé rozhodnutia, kde bol princíp proporcionality aplikovaný možno považovať *Nález Ústavného súdu ČR, Pl. ÚS 4/94 a Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 67/07 zo 6. februára 2008, príp. aj Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 152/08 z 15. decembra 2009.*

**Z nich jednoznačne vyplýva, že pri každom obmedzení základných práv a slobôd** musí zákonodarcu brať na zreteľ ústavné príkazy a limity vyplývajúce z iných ústavných noriem a tiež (a najmä) z ústavných princípov vrátane princípu právnej istoty a **princípu proporcionality**.

Test proporcionality je klasicky založený na nasledujúcich troch krokoch.

(A) je test dostatočne dôležitého cieľa (test of legitimate aim/effect), **teda test vhodnosti** (Geeignetheit) – či zásah smeruje k cieľu, ktorý je dostatočne dôležitý na ospravedlnenie zásahu; a test racionálnej väzby medzi zásahom a cieľom zásahu – **či daným prostriedkom (zásahom do osobnostných práv) je možné dosiahnuť akceptovateľný cieľ (zistenie skutkového stavu)**.

(B) je **test nevyhnutnosti** (test potrebnosti použitia daného prostriedku–zásahu (Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity) – teda či nebolo možné použiť šetrnejší zásah. Tu treba skúmať, či si osoba pri všetkej obozretnosti nemohla zadovážiť iné dôkazné prostriedky (napr. svedkov, písomnú zmluvu a pod.).

Napokon tretím krokom (C) **je test proporcionality v užšom slova zmysle** (Angemessenheit, test of proportionality in the strict sense, proportionate effect), ktorý zahŕňa jednak

(C1) praktickú konkordanciu (praktickú súladnosť), t. j. test zachovania maxima z oboch základných práv, a jednak

(C2) tzv. Alexyho vážiacu formulu, vážiaci vzorec

**Praktická súladnosť** znamená zachovanie maxima z oboch práv. Teda, či pri strete nebolo jedno z práv neprimerane obmedzené na úkor druhého, čo sa týka kvantity zachovania práva, teda či z jedného práva nezostalo neprimerane málo vzhľadom na druhé právo. Príkladom praktickej súladnosti môže byť situácia, keď obec namiesto toho, aby zakázala zhromaždenie z dôvodu, že na danom mieste sa v tom istom čase koná iné zhromaždenie, umožní napr. za asistencie polície konanie oboch.

**Alexyho vážiaca formula**, teda či intenzita zásahu do práva bola **nízka, stredná alebo podstatná** (čím nižšia tým lepšie).

---

BARAK, Aharon. Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations. New York: Cambridge University Press, 2012. Cambridge studies in constitutional law.

<sup>11</sup> HOLLÄNDER, Pavel. Zásada proporcionality: variabilita její struktury?. In: České právní myšlení a logika - minulost a perspektivy II.: sborník příspěvků z konference pořádané Katedrou právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně dne 30.9.2004. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 15-33.

HOLLÄNDER, Pavel. Zásada proporcionality: Jednosměrná ulice, nebo hermeneutický kruh?. In: Právo na soukromí. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2011, 20 - 36.

HOLLÄNDER, Pavel. Filosofie práva. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 421 s.

<sup>12</sup> ONDŘEJEK, Pavel. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Leges, 2012

## 6 ZÁVER

Ako som naznačila v úvode, ide o tému veľmi rozsiahlu. V tomto článku som nespomenula zahraničné právne úpravy, v ktorých tiež neexistujú jednoznačné závery a judikatúra v otázkach prípustnosti nezákonne získaného dôkazu sa postupne vyvíjala.<sup>13</sup> V tejto súvislosti je veľmi zaujímavý vývoj českej judikatúry v tejto oblasti. Ide o čiastkové otázky, ktoré by mohli byť predmetom osobitného článku alebo štúdie.

Na záver by som však použila závery, ktoré prijal v tejto otázke Ústavný súd Českej republiky (Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 9. decembra 2014, sp. zn. II.ÚS 1774/14) vo svojom rozhodnutí k tejto téme. Z nich jednoznačne vyplýva, že ide o otázku veľmi citlivú, nakoľko má v sebe potenciál zasiahť v spoločnosti atmosféru strachu a podozrievavosti, čo považujem za veľmi nebezpečné. Na druhej strane pripúšťa, aby o prípustnosti nezákonne získaného dôkazu súd rozhodol aj pozitívne a dal zadosť spravodlivosti. Preto asi najvýstižnejším záverom bude nasledovné:

**„Základným kritériom, ktorý má viesť k rozhodnutiu o použiteľnosti či nepoužiteľnosti záznamu rozhovoru zaznamenaného súkromnou osobou bez vedomia nahrávanej osoby ako dôkaz v príslušnom konaní, je pomerenie chránených práv a záujmov,** ktoré sa v tejto súkromnej sfére stretávajú, a kde sa štát stáva arbitrom rozhodujúcim o tom, ktorý z týchto záujmov bude v danom konkrétnom strete prevažujúcim, pričom hodnotenie použiteľnosti či nepoužiteľnosti takto zadovážených informácií sa bude vykonávať podľa procesných noriem, ktoré však len vymedzujú pravidlá pre to, ako zistiť náležitým spôsobom skutkový stav a nájsť „materiálne“ právo, teda rozhodnúť o vlastnom predmete sporu. Stret záujmu na ochrane osobnosti toho, koho prejav je bez jeho súhlasu zaznamenávaný, so záujmom na ochrane toho, kto tento prejav zachytáva a neskôr použije, nemožno však riešiť vo všeobecnej rovine.

**Ústavný súd sa stavia proti nekalým praktikám vzájomného elektronického sledovania a skrytého nahrávania pri súkromných a profesionálnych rokovaniach,** ktoré sú spravidla nielen v rozpore s právom, ale hodnotené po stránke sociálnoetickej rozširujú v spoločnosti atmosféru podozrievavosti, strachu, neistoty a nedôvery.

Úplne odlišne je však treba posudzovať prípady, kedy je tajné vyhotovenie audiozáznamu rozhovoru súčasťou **obranu obetí trestného činu proti páchatelovi alebo ak ide o spôsob dosiahnutia právnej ochrany pre výrazne slabšiu stranu významného občianskoprávneho a najmä pracovnoprávneho sporu.** Zásah do práva na súkromie osoby, ktorej hovorený prejav je zaznamenávaný, je tu plne ospravedliteľný záujmom na ochrane slabšej strany právneho vzťahu, ktorej hrozí závažná ujma (vrátane napríklad straty zamestnania). Zadováženie jediného alebo kľúčového dôkazu tohto cestou je analogické ku konaniu za podmienok krajnej núdze či dovolenej svojpomoci.“<sup>14</sup>

### Použitá literatúra:

- MAZÁK, J.: Základy občianskeho procesného práva. 3 vydanie. Bratislava : IURA EDITION, 2007  
SHELLEOVÁ, I. a kol.: Civilní proces. 1. vydání. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 2006  
ŠVESTKA, J. a kol.: Ochrana osobnosti. 3. vydanie. Praha : Linde 1996, s. 259, obdobne Švestka, J., JEHLÍČKA, O., ŠKAROVA, M., SPAČIL, J., a kolektiv: Občanský zakonnik. Komentář 10 vydání. Praha: C.H. Beck, 2006  
FICOVÁ, S., ŠTEVČEK, M. a kol.: Občianske súdne konanie, C.H.Beck, 2010, s. 235  
MACUR, J. – STAVINHOVÁ, J. Úvod do teórie občianskeho práva procesného. Brno: Masarykova univerzita, 1990  
TELEC, I.: Svolení, nebo zákonné licence v právu osobnostním, Právní rozhledy 24/2007, s. 879;  
Slávik, S. Zákonost' důkazných prostředků. Olomoucké debaty mladých právníků. Olomouc : Univerzita Palackého, 2008, s. 83  
DWORKIN, Ronald. Law's empire. Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1986  
DWORKIN, Ronald. Když se práva berou vážně. 1. vyd. Praha: Oikoymenh, 2001

<sup>13</sup> K zahraničným úpravám a judikatúre pozri Molnár P. Dôkazná núdza a právo na spravodlivý proces. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2013. S. 345; Gešková, K. in: Števček, M., Ficová, S. a kol. Občiansky súdny poriadok. 1. Diel. Komentár. 2. Vydanie. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 428 a nasl.

<sup>14</sup> Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 9. decembra 2014, sp. zn. II.ÚS 1774/14

DWORKIN, Ronald. Justice for Hedgehogs. Harvard: The Belknap press, 2011.

ALEX, Robert. On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison. Ratio Juris. 2003, vol. 16, issue 4, s. 433-449.

BARAK, Aharon. Proportionality and Principled Balancing. Law. 2010-01-30, vol. 4, issue 1, s. 1-16.

BARAK, Aharon. Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations. New York: Cambridge University Press, 2012. Cambridge studies in constitutional law.

HOLLÄNDER, Pavel. Zásada proporcionalita: variabilita její struktury?. In: České právní myšlení a logika - minulost a perspektivy II.: sborník příspěvků z konference pořádané Katedrou právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně dne 30.9.2004. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005.

HOLLÄNDER, Pavel. Zásada proporcionalita: Jednosměrná ulice, nebo hermeneutický kruh?. In: Právo na soukromí. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2011

HOLLÄNDER, Pavel. Filosofie práva. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012.

<sup>1</sup> ONDŘEJEK, Pavel. Princip proporcionalita a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Leges, 2012

MOLNÁR P. Dôkazná núdza a právo na spravodlivý proces. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2013. s. 345;

GEŠKOVÁ, K. in: Števček, M., Ficová, S. a kol. Občiansky súdny poriadok. 1. Diel. Komentár. 2. Vydanie. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 428 a nasl.

#### **Kontaktné údaje:**

JUDr. Katarína Gešková, PhD

katarinageskova@gmail.com

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Šafárikovo námestie 6

Bratislava

Slovenská republika

## DOKAZOVANIE V SPRÁVNOM SÚDNICTVE

Ondrej Hvišč

Krajská prokuratúra Prešov

**Abstract:** The administrative justice is the area of the trial, concerning the review of the decision-making activities of other public authorities. The rule of law, whose expression is the commitment of the public authority to make decisions always by law, must be recognizable even in proving the administrative courts and in the sense that the assessment of illegality was not a matter of the judge on the appropriateness of evidence, where the margin of discretion exists, but the courts are likely to decide well in excess of the proposed evidence in accordance with that commitment..

**Abstrakt:** Správne súdnictvo je oblasť súdneho procesu, ktorého predmetom je preskúmanie rozhodovacej činnosti iných orgánov verejnej moci. Princíp právneho štátu, ktorého vyjadrením je aj záväzok pre orgány verejnej moci rozhodovať vždy zákonne, musí byť poznateľný aj v dokazovaní správnych súdov a to v tom zmysle, aby posúdenie nezákonnosti nebolo vecou úvahy súdu o vhodnosti dôkazov, tam kde tento priestor na úvahu existuje, ale aby súdy boli spôsobilé rozhodovať aj nad rámec navrhnutých dôkazov v súlade so spomínaným záväzkom.

**Key words:** administrative justice, evidence in the trial

**Kľúčové slová:** správne súdnictvo, dokazovanie v súdnom procese

### 1 ÚVOD

Úlohou súdov v správnom súdnictve je napĺňanie princípu právneho štátu ustanoveného v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, t.j. aby štátne orgány konali iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Táto požiadavka je zároveň aj vyjadrením verejného záujmu na ústavnom a zákonnom dodržiavaní výkonu verejnej správy. Zároveň Ústava Slovenskej republiky ustanovuje právo každého kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, aby sa obrátil na súd, a aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia. Aby súd posúdil túto zložitú ústavnú otázku, musí rozlišovať pravidlá posudzovania tohto práva na súdnu ochranu. Je zrejmé, že samotné právo na súdnu ochranu (spôsob ochrany) je závislé od práva, ktoré je predmetom súdnej ochrany a v tomto zmysle možno hovoriť aj o typizovaných zásadách rôznych typov súdnych konaní. Nachádzanie odpovede na otázku, či orgány verejnej správy konali na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, resp. reštriktívne vyjadrené, či bol na svojich právach niekto ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, je zisťovaním skutkového stavu v čase rozhodovania o konkrétnom subjektívnom verejnom práve. Dôležitosť tohto spôsobu nachádzania práva je vyjadrená v právnom poriadku tým, že ak súd nedostatočne zistí skutkový stav, resp. zo skutkových zistení, ktoré nemajú podľa obsahu spisu v podstatnej časti oporu vo vykonanom dokazovaní ustáli právny záver, ktorý nemôže byť akceptovateľný, spravidla pôjde o porušenie práva na spravodlivý proces so všetkými následnými konzekvenciami.

Zisťovanie skutkového stavu veci je v zásade technika dokazovania v tom ktorom súdnom konaní podľa právnych zásad, ktoré sú im vlastné. Pri dokazovaní je vo všeobecnosti nevyhnutné rešpektovať zákonom stanovené kritéria pre uplatnenie materiálnej či formálnej pravdy. Takéto všeobecné delenie týchto základných zásad dokazovania postačí pre náš účel na uvedenie niekoľkých odlišností medzi dokazovaním v správnom súdnictve a dokazovaním v občianskoprávnom konaní. V správnom súdnictve platí zásada materiálnej pravdy pretože súd zodpovedná za riadne zistenie skutkového stavu. Keďže orgány verejnej správy musia dodržiavať zásadu ústavnosti a zákonnosti (čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky), o to viac musia súdne orgány dodržiavať pri svojej rozhodovacej činnosti tieto ústavné príkazy, pričom žalobca a žalovaný môžu niesť subjektívne dôkazné bremeno, keďže ide o kontradiktórny proces. V tomto kontexte možno konštatovať, že niektoré súčasné súdy rozhodujúce v správnom súdnictve, vnímajú správne

súdnicstvo ako občianskoprávne konanie, čo nie je správne už a vzhľadom na spôsob dokazovania. Tento jav je z časti vyvolaný aj zákonnou úpravou, ktorá odkazuje subsidiárne k aplikácii ustanovení, ktoré sú dané pre klasické sporové občianskoprávne konanie. Táto odkazovacia norma je zachovaná aj v novom Správnom súdnom poriadku a taktiež je táto právna úprava obsiahnutá s istými odchýlkami aj v českom Soudním řádu správním<sup>1</sup>. Isteže, snaha o zistenie skutkového stavu by mala byť pravidlom pre každý typ súdneho procesu, avšak nemožno nevidieť rozdiel medzi zákonnými mantinelmi, ktoré sú dané pre zisťovanie pravdy tom ktorom konaní. V konaniach ovládaných zásadou formálnej pravdy by bol rozhodujúci subjekt považovaný za zaujatého, resp. za porušujúceho zásadu rovnosti účastníkov konania, ak by zisťoval skutkový stav nad rámec zákonom stanovených princípov. Táto aktivita rozhodujúceho súdu v správnom súdnicstve, t.j. objektívne zistiť skutkový stav veci, je nevyhnutná. Táto diskrepancia medzi správnym súdnicstvom a občianskoprávnym súdnicstvom je v tomto ohľade určujúca aj pre posúdenie zákonnosti súdneho rozhodnutia.

## **2 ZÁSADY DOKAZOVANIA V SPRÁVNOM SÚDNICTVE**

Ako bolo vyššie spomenuté, v správnom súdnicstve platí zásada materiálnej pravdy. Táto určujúca právna zásada vyplýva z rigorózneho imperatívu vyjadreného v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, konkrétne v povinnosti vykonávať verejnú správu len zákonne, za čo sa zaručuje štát. Táto zásada má význam aj v kontexte so zákonnou povinnosťou, ktorú prokurátor musí zohľadňovať pri návrhu podľa § 35 ods. 1 písm. b) OSP (žaloba proti rozhodnutiu a postupu správneho orgánu) v spojení s § 249 ods. 3 OSP. V tomto kontexte námietka účastníka konania, ale o to viac samotného správneho orgánu, na práva nadobudnuté v dobrej viere, nemôže byť v právnom štáte dôvodom odstúpenia od zásady dodržiavania zákonnosti a jej ochrany, ktoré sú základným predpokladom právneho štátu v zmysle čl. 1 Ústavy SR (pozri rozsudok NS SR č. k. 1 Sžo 283/2008 z 11.8.2009). Opačným výkladom by sme navodili právny stav, kde rozhodnutie správneho orgánu, ktoré je nezákonné napr. z dôvodu neznalosti práva pracovníkom správneho orgánu, resp. možno aj úmyselne (čo by bolo predmetom trestného konania), by vždy zakladalo práva a povinnosti účastníkom správneho konania, pretože títo by mohli argumentovať tým, že dobromyseľne dôverovali zákonnému výkonu správy. Tento výklad nemožno prijať ako ústavne konformný, pretože materiálny právny štát sa nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva či na formálnom rešpektovaní jeho obsahu spôsobom, ktorý predstiera súlad právne významných skutočností s právnym poriadkom<sup>2</sup>.

S ňou úzko súvisia aj ďalšie zásady, ktoré dotvárajú charakter dokazovania v správnom súdnicstve. Ide hlavne o vyšetrovaciu zásadu, ktorá sa uplatňuje predovšetkým v tzv. nesporovom konaní (ale aj v niektorých sporových konaniach), kde ide spravidla o verejný záujem, o otázky, na ktorých je zainteresovaný štát a celá spoločnosť, a preto tu musí aj súd niesť zodpovednosť za zhromaždenie všetkých potrebných dôkazov tak, aby v posudzovanej veci bol skutkový stav zistený čo najúplnejšie a vec mohla byť rozhodnutá spravodlivo a v súlade so zákonom. Táto zásada nevylučuje povinnosť účastníkov uvádzať rozhodujúce skutočnosti a ponúkať dôkazy, ale nespája túto povinnosť s procesnými bremenami.

Taktiež zásada voľného hodnotenia dôkazov má iný význam v správnom súdnicstve ako v občianskoprávnom konaní. Táto zásada sa týka zisťovania skutkového stavu ako podkladu k vydaniu rozhodnutia. Súd v tomto prípade nemôže sám prevziať hodnotenie dôkazov namiesto správneho orgánu a postaviť svoje vlastné hodnotenie k skutkovému stavu, ktoré vykonal správny

<sup>1</sup> Ide o § 246c ods. 1 OSP, ktorý ustanovuje, že pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v 5. časti OSP, sa použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti tohto zákona. Nový správny súdny poriadok podobne ustanovuje v § 25, že ak tento zákon neustanovuje inak, použijú sa na konanie pred správnym súdom primerane ustanovenia prvej a druhej časti Civilného sporového poriadku okrem ustanovení o intervencii. Ak niektorá otázka nie je riešená ani v Civilnom sporovom poriadku, správny súd postupuje primerane podľa základných princípov konania tak, aby sa naplnil účel správneho súdnicstva. Podobne sa v § 64 Soudního řádu správního uvádza, nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu.

<sup>2</sup> § 249 ods. 3 OSP prokurátor pri podaní návrhu podľa § 35 ods. 1 písm. b) dbá o to, aby práva nadobudnuté v dobrej viere boli čo najmenej dotknuté.



orgán. Toto pravidlo vyplýva z toho, že rozhodovanie súdu o správnej žalobe je len kasačnou kontrolou zákonnosti.

V tejto súvislosti možno postrehnúť dva problémy, ktoré súvisia s aplikáciou spomínanej zásady. Častým problémom, s ktorým sa správne súdy v súvislosti s dokazovaním stretávajú, je určenie hranice medzi skutkovou a právnou otázkou. Dôkazné prostriedky by mali poskytovať odpovede na otázky skutkové, nie právne. Podľa názoru Nejvyššího správného soudu České republiky nemôže byť predmetom znaleckého posudku výklad pojmu „mravnosť“. O tom, aký význam priradí k tomuto pojmu, rozhoduje správny orgán, resp. súd (rozsudok NSS sp. zn. 8 As 62/2005 z 26.2.2007). Taktiež možno konštatovať, že výklad zákonných pojmov, ktoré treba podradiť pod zistenú skutkovú situáciu, nemožno považovať za dokazovanie ale za právne hodnotenie súdu. Keďže v správnom súdnictve súdy rozhodujú väčšinou o súlade skutkového stavu s právnym názorom konajúceho správneho orgánu, dôkazy zamerané na zistenie, resp. prehodnotenie skutkového stavu nie sú veľmi častými (pri absencii plnej jurisdikcie aj vylúčené). Pri rozhodovaní o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov (3. časť, 1. hl – správna žaloba Správneho súdneho poriadku, ale aj podľa doterajšieho OSP) dokazovanie nie je prostriedkom na zistenie skutkového stavu v správnej veci, kde by súd sám hodnotil dôkazy vykonané správnym orgánom a zo skutkového stavu by vyvodzoval právne úvahy. Ako bolo vyššie uvedené, platí tu zákaz dopĺňať skutkový stav vlastným dokazovaním. Hodnotí sa len, či dokazovanie bolo vykonané v takom rozsahu, aby sa zistil želaný skutkový stav pre rozhodnutie správneho orgánu. Dokazovanie vykonávané správnym súdom treba chápať ako jeho právo a nie povinnosť, ak správny súd bude chcieť zmeniť rozhodnutie orgánu verejnej správy (plná jurisdikcia) bude musieť byť táto zmena podložená aspoň sčasti vykonaným dokazovaním.

Z uvedeného vyplýva potom otázka, čo sa teda dokazuje? Odpoveď na túto otázku súvisí s druhým problémom pri aplikácii zásady voľného hodnotenia dôkazov. Problémom teda je, kedy bude správny súd vykonávať dokazovanie v plnom rozsahu sám a kedy využije možnosť zrušenia správneho rozhodnutia a vrátenia veci na ďalšie konanie pred správny orgán? V tomto zmysle by malo byť predmetom dokazovania to, či bol skutkový stav v čase vydania rozhodnutia správneho orgánu pre samotné rozhodnutie postačujúci, či správny orgán nemal vykonať ďalšie dokazovanie, resp. či vykonané dôkazy, ktoré viedli k istým skutkovým zisteniam boli správne. Súd nevedie dokazovanie k zisteniu nového skutkového stavu ale k tomu, či bol správne zistený skutkový stav. Súd môže vytknúť správne orgánu vadný postup pri vykonávaní a hodnotení dôkazov, nemôže však tieto skutkové závery nahradiť alebo meniť bez vykonania vlastného dokazovania.

Podľa doterajšieho OSP je táto situácia riešená v závislosti od typu jurisdikcie správneho súdu. Rozsah dokazovania závisí od jurisdikcie súdu napr. pri zmene rozhodnutia (peňažné plnenie, peňažný trest, náhrada škody, alebo rozhodnutie o uložení sankcie) môže súd vykonávať sám dokazovanie potrebné na rozhodnutie o veci – napr. spochybniť vykonané dokazovanie správnym orgánom. Ale aj tu platí, že správny súd nemôže vykonávať rozsiahle dokazovanie, ktoré by nahrádzalo dokazovanie správneho orgánu, v takomto prípade súd zruší rozhodnutie a vráti vec na nové konanie.

Ako teda odpovedať na otázku, do akej miery bude súd vykonávať dokazovanie sám a kedy už bude tá miera, aby nepoprel rozhodovacia činnosť správnych orgánov? Z postulátov deľby moci vyplýva, že súd nemôže sám prevziať hodnotenie dôkazov namiesto správneho orgánu a taktiež si nemôže obstaráť nové dôkazy, na základe ktorých by zmenil skutkový stav, z ktorého by vychádzal pri svojom rozhodnutí, pretože by si tým osoboal právomoc toho, kto má právomoc podľa zákona rozhodnúť. Správny súd by nemal pri dokazovaní naprávať procesnú pasivitu účastníkov správneho konania. Riešenie tohto problému nie je rovnaké pre vykonávanie dokazovania vo všetkých typoch konaní v správnom súdnictve. Za akých podmienok môžu súdy vykonávať dokazovanie a dopĺňať dôkazy vykonané v konaní pred správnym orgánom súvisí s typom a charakterom samotného súdneho konania a taktiež aj od otázky ktorú treba dokazovaním posúdiť. Tak napríklad je rozdiel medzi konaním proti nečinnosti, kde sa vykonáva plné dokazovanie a konaním o správnej žalobe – preskúmacie konanie, kde bude dokazovanie obmedzené.

Nakoniec ohľadom zákonnosti dokazovania platí, že Štrasburský súd neskúma, či súdy správne posúdili dôkazy, ale iba či dôkazy v prospech a proti obvinenému vykonali vnútroštátne súdy takým spôsobom ako a konanie ako celok videli takým spôsobom, ktorý zodpovedá požiadavkám spravodlivého procesu. Teda otázka, či by dôkazy mali alebo nemali byť prijaté, nepatrí do právomoci Štrasburského súdu (nepatrí pod ochranu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd – neobsahuje podmienky prípustnosti dôkazov).

V tejto súvislosti je potrebné ešte spomenúť ďalšie konanie podľa 5. časti, 3. hlavy OSP, t.j. konanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov, ktoré nie je pokračovaním správneho konania a preto ani súd nemá povinnosti vyplývajúce pre správny orgán z procesného predpisu. Môže vykonať len také dôkazy, ktoré sú typické pre konanie podľa 2. hlavy a teda k zisteniu či skutkový stav, ktorý bol v čase vydania rozhodnutia bol postačujúci. Nejde teda o dokazovanie, ktoré by malo viesť k zisteniu skutočného stavu veci.

### **3 OSOBITNÉ OTÁZKY DOKAZOVANIA V SPRÁVNOM SÚDNICTVE**

V správnom súdnictve v podmienkach Slovenskej republiky existujú niektoré špecifické otázky, ktoré môžu byť predmetom dokazovania. Ide hlavne o zákonné povinnosti, ktoré musí spĺňať prokurátor pri podávaní návrhu podľa § 35 ods. 1 písm. b) v spojení s § 249 ods. 3 OSP - teda, aby prokurátor pri podaní návrhu dbal o to, aby práva nadobudnuté v dobrej viere boli čo najmenej dotknuté. Prokurátor v rámci správneho súdnictva podľa 5. časti Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) ma špecifické procesné postavenie, pretože vystupuje v súdnom konaní ako samostatný subjekt, ktorý nesleduje záujem účastníkov konania, ale ani správneho orgánu, ale zameriava sa na elimináciu zákonnosti podľa pravidiel zakotvených v OSP.<sup>3</sup> Tento cieľ a činnosť prokurátora sú determinované zákonnými podmienkami, ktoré v prípade rozhodovania podľa druhej hlavy 5. časti OSP možno, okrem všeobecných podmienok platiacich pre každého žalobcu, zhrnúť do týchto bodov:

- konanie vo verejnom záujme
- musí sa jednať o právoplatné rozhodnutie, ktoré je spôsobilé na preskúmanie
- prokurátor dbá o to, aby práva nadobudnuté v dobrej viere boli čo najmenej dotknuté
- reálne ukrátenie na právach účastníka v administratívnom konaní

V tejto súvislosti možno hovoriť o judikatúre, ktorá rozširuje dôkazné bremeno pre prokurátora, t.j. v otázkach dobromyseľnosti, proporcionality k zamýšľanému výsledku konania, verejného záujmu.

Ďalšie zaujímavé otázky ohľadom dokazovania môžu vzniknúť pri aplikácii správnej úvahy, ak sa jedná napr. o výšku sankcie, resp. pri aplikácii neurčitých právnych pojmov. Otázka proporcionality takejto sankcie môže vzísť z dokazovania a v tom zmysle môže byť spochybnené náležité odôvodnenie rozhodnutia, ktoré vychádza z vykonaného dokazovania. V § 27 ods. 2 Správneho súdneho poriadku je stanovené, že správna úvaha vychádza z medzí a hľadísk stanovených zákonom. Správny súd neposudzuje účelnosť, hospodárnosť a vhodnosť rozhodnutia orgánu verejnej správy. Ak nie sú zistené dostatočne skutkové okolnosti pre aplikáciu správnej úvahy, potom je problematické rozhodnúť o správnosti takejto aplikácie konajúcim správnym orgánom. Existujú prípady aj tzv. absolútneho voľného uváženia, ktoré zákonodarcu vyjadruje spôsobom, ktoré ťažko v správnom súdnictve skutkovo preukázať. Napriek uvedenému je potrebné takýto skutkový stav v súdnom konaní preukázať (napr. poskytnutie finančného príspevku podľa zák. č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny alebo na hospodárenie v lesoch).<sup>4</sup>

Pozastavenie vykonateľnosti je ďalším právnym inštitútom, pri ktorom prichádza do úvahy dokazovanie špecifických okolností (žaloba podľa SSP nemá odkladný účinok - § 184 alebo § 250c OSP). Na žiadosť účastníka môže predseda senátu uznesením vykonateľnosť rozhodnutia odložiť, ak by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozila závažná ujma. Je skôr pravidlom, že odloženie vykonateľnosti rozhodnutia je málo využívaný inštitút.

### **4 ZÁVER**

Správne súdnictvo spočíva v kontrole rozhodnutí vydaných orgánmi verejnej správy a ich postupov, vrátane nečinnosti orgánov verejnej správy a ich nezákonných zásahov.

Pokiaľ Ústavný súd Slovenskej republiky je orgánom kontroly ústavnosti, ktorú poskytuje vo veciach podľa čl. 125 až 129 Ústavy Slovenskej republiky, tak správne súdnictvo v rámci všeobecného súdnictva plní úlohy ochrany zákonnosti a jeho právomoc je vymedzená v čl. 142 ods.

<sup>3</sup> Pozri k tomu Tichý, L.: Návrhové oprávnenia prokurátora v správnom súdnictve, In: K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve – Zborník z konferencie, Žilina, Poradca podnikateľa, 2007, str. 99-103

<sup>4</sup> Pozri k tomu Mazanec, M.: Neurčité právne pojmy, voľné uvážení, voľné hodnotenie dokazu a správni súd, In: Bulletin advokacie, 4/2000 s. 8

1 ústavy (... súdey preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.), pričom je konkrétnejšie špecifikovaná v 5. časti OSP.

V prípade, že účastník správneho konania neuspel ani v rámci správneho súdnictva, môže využiť poslednú vnútroštátnu súdnu ochranu ktorou je podanie ústavnej sťažnosti na Ústavný súd Slovenskej republiky, ak sa domnieva, že konečným rozhodnutím I. stupňového krajského súdu alebo II. stupňového najvyššieho súdu boli porušené jeho ústavné práva alebo jeho práva priznané mu medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná (napr. práv zakotvených v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd). Medzi tieto práva patrí aj právo na súdnu a inú právnu ochranu, ktorého priamym vyjadrením je požiadavka náležitého zdôvodnenia rozhodnutia, ktoré vychádza z vykonaného dokazovania. Voľné hodnotenie dôkazov je vadou vtedy, ak z odôvodnenia rozhodnutia nevyplýva vzťah medzi skutkovými zistením a úvahami pri hodnotení dôkazov na jeden strane a právne závery na strane druhej. Tu si treba uvedomiť aj princíp predvídateľnosti práva a princíp právnej istoty v tom zmysle, že už žiadny orgán nie je bez ďalšieho schopný preskúmať tento postup. Preto odňatie práva účastníkovi konania v predkladaní dôkazov a následnom právnom vyhodnotení súdom je zásadná chyba v súdnom konaní, t.j. taká, ak neboli vykonané potrebné dôkazy, ktoré by objasnili skutkovú situáciu.

#### **Použitá literatúra:**

TICHÝ, L.: Návrhové oprávnenia prokurátora v správnom súdnictve, In: K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve – Zborník z konferencie, Žilina, Poradca podnikateľa, 2007, str. 99-103.

MAZANEC, M.: Neurčité právne pojmy, voľné uvážení, voľné hodnotení dukazu a správni soud, In: Bulletin advokacie, 4/2000, s. 8.

#### **Kontaktné údaje:**

JUDr. Ondrej Hvišč, PhD.  
ondrej.hvisc@genpro.gov.sk  
Krajská prokuratúra Prešov  
Masarykova č. 16  
080 01 Prešov  
Slovenská republika

# PROCESNÍ PRÁVA ÚČASTNÍKŮ V RÁMCI DOKAZOVÁNÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Alena Kliková

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

**Abstract:** The aim of this paper is to analyze the effectiveness of the application of the procedural rights of the individual participants in the evidence in administrative proceedings, both at the stage of acquiring evidence and in their actual implementation. Furthermore, the contribution will focus on issues of effective defense of the parties in the context of evidence.

**Abstrakt:** Cílem příspěvku je analýza efektivnosti uplatňování procesních práv jednotlivými účastníky v rámci dokazování ve správním řízení, a to jak ve fázi pořizování důkazů, tak při jejich samotném provádění. Dále se bude příspěvek věnovat otázkám efektivní obrany při porušení práv účastníků v rámci dokazování.

**Key words:** participant, administrative proceedings, rights of the parties, evidence

**Klíčové slová:** účastník, správní řízení, práva účastníků, dokazování

## 1 ÚVOD

Cílem tohoto příspěvku<sup>1</sup> je vymezení a analýza efektivnosti možného a řádného uplatňování procesních práv jednotlivými účastníky správního řízení, a to ve vztahu k procesu dokazování. Efektivní uplatňování práv účastníků správního řízení je základem dobré správy, lze je považovat za jeden ze základních pilířů dobré správy. Příspěvek se snaží vymezit jednotlivá procesní práva účastníků správního řízení a upozornit na možné problémy vznikající v praxi v rámci uplatňování těchto práv. Vybraným procesním právům účastníků se příspěvek věnuje z pohledu správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Můžeme konstatovat, že procesní práva jsou ve správním řádu zakotvena jak v obecnější podobě (v podobě základních zásad správního řízení), tak jsou konkrétně vymezena v ustanoveních věnujícím se procesu dokazování.

Práva účastníků v procesu dokazování můžeme rozdělit na práva účastníků před zahájením dokazování, tj. v době pořizování důkazů a podkladů pro rozhodnutí a dále na práva účastníků v samotném průběhu dokazování. Dále lze také hovořit o skupině práv účastníků, které se uplatňují v celém procesu správního řízení. S některými právy účastníka pak zároveň koresponduje povinnost správního orgánu ve vztahu k zajištění řádného uplatnění procesních práv účastníků.

## 2 VYMEZENÍ PROCESNÍCH PRÁV ÚČASTNÍKŮ

Jak bylo zmíněno v úvodu příspěvku, lze práva účastníků v rámci dokazování ve správním řízení dělit dle fáze dokazování, tj. při pořizování důkazů a v průběhu dokazování a na specifickou část procesních práv, která se uplatňují po celou dobu správního řízení a jsou vymezena v obecné podobě obecných základních principů správního řízení.

### 2.1 Práva účastníků při pořizování důkazů

Před samotným procesem provádění dokazování je správní orgán povinen pořádně jednotlivé nutné podklady a důkazy, na základě kterých je schopen posoudit stav projednávané věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. S povinností správního orgánu pořádně podklady pro vydání rozhodnutí

---

<sup>1</sup> Tento příspěvek byl vypracován v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA13-30730S „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost“.

jsou pak spojena práva účastníků v rámci tohoto procesu pořizování důkazů a podkladů pro rozhodnutí.

Dle ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu má účastník právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a to po celou dobu řízení, až do vydání rozhodnutí. Lhůta pro činení návrhů může být správním orgánem nebo zákonem omezena. Typický příklad zákonného omezení lhůty pro podávání návrhů je stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který určuje termín, do kterého je možné podávat námítky k předloženému záměru, tj. stanovuje koncentraci řízení. Koncentrace při podávání námítek je stavebním zákonem omezena nejenom ve vztahu k času, ale i ve vztahu k typu řízení, neboť ustanovení § 114 odst. 2 stavebního zákona určuje i povinnost námítky, které mohly být uplatněny v územním řízení, uplatnit výhradně v tomto typu řízení, s tím, že ve stavebním řízení k nim již nebude přihlíženo. Koncentrační zásada ve vztahu k územnímu řízení byla již několikrát potvrzena soudními rozhodnutími, např. NSS 1 As 107/2012 nebo NSS 8 As 54/2011.

S výše uvedeným právem je spojena i povinnost účastníka, a to v ustanovení § 52 správního řádu: *„účastník je povinen označit důkazy na podporu svých tvrzení“*. I když s nesplněním této povinnosti není spojena žádná sankce. Pokud však za sankci nepovažujeme např. rozhodnutí v neprospěch účastníka, který řádně neoznačil důkazy na podporu svých tvrzení. Což by mohlo být např. v případě sporného řízení. V jiných typech řízení má správní orgán povinnost zjistit skutečnosti, o kterých nejsou důvodné pochybnosti. Dále bychom mohli za sankci spojenou s nesplněním povinnosti účastníka považovat ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu, které stanoví nemožnost účastníka se dovolávat nedodržení lhůt, pokud to způsobil např. sám nedodržením svých procesních povinností. Ustanovení § 52 správního řádu však nestanoví povinnost správního orgánu, aby účastníkem navržené důkazy provedl, neboť není vázán návrhy účastníků. Nicméně když k těmto návrhům správní orgán nepřihlídně, musí se s tím vždy velmi pečlivě vypořádat v odůvodnění a vysvětlit proč návrhu účastníka nevyhověl. K této otázce se již vyjadřoval i Ústavní soud a jak uvádí dr. Vedral ve svém komentáři sice se nález týkal soudního řízení, ale závěry v něm uvedené lze vztáhnout i na správní řízení. Ústavní soud v nálezu ÚS I. 729/2000 ze dne 8. 12. 2005 uvedl, že pokud soud (správní orgán) nevyhoví návrhu účastníka, musí v rozhodnutí vyloužit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl, zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikuje a k právním závěrům, k nimž na skutkovém základě dospěl. Nebo rozhodnutí III. US 58/2000. Stejně tak tuto povinnost správním orgánům pak potvrdilo rozhodnutí NSS 2 As 47/2011. Také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 5 As 29/2009 *„Není na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není ve smyslu § 52 správního řádu povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamena, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene.“*

Správní orgán nesmí přistupovat k navrženým podkladům a důkazům jednotlivými účastníky odlišně. Nelze prioritně provést některý z navržených důkazů a k jiným se nevyjádřit. Taktéž pokud tak nestanoví zákon, nelze některé podklady považovat za závazné pouze z libovůle správního orgánu. Viz. např. rozhodnutí Krajského soudu v Praze 47 A 15/2012.

Dále má účastník právo požádat správní orgán, aby na místo něj pořídil podklady pro vydání rozhodnutí on sám (§ 50 odst. 2 správního řádu). I s tímto právem je spojena povinnost účastníka dle stejného ustanovení, a to povinnost účastníka poskytovat veškerou potřebnou součinnost správnímu orgánu při pořizování podkladů pro rozhodnutí. Nesplnění této povinnosti účastníka je opět problematické sankcionovat. Dle názoru soudů nezabavuje nečinnost účastníka správní orgány povinnosti zjistit skutečný stav věci (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 4 As 51/2004).

K výše uvedeným právům účastníka při pořizování můžeme zároveň přiřadit o povinnost správního orgánu týkající se pořizování podkladů pro rozhodnutí, a to povinnost správního orgánu tyto podklady pořizovat.

## **2.2 Práva účastníka při provádění dokazování**

Účastník má právo být informován o provádění důkazů mimo ústní jednání, s čímž tedy koresponduje povinnost správního orgánu každého účastníka o této skutečnosti informovat (ustanovení § 51 odst. 2 správního řádu).

Zákon sice výslovně nehovoří o právu účastníka být přítomen dokazování, ale z některých ustanovení týkajících se konkrétního provádění důkazů a z obecného práva účastníka se účastnit projednávání jeho věci, toto právo vyplývá (např. § 53 odst. 6 správního řádu – provádění důkazu listinou za přítomnosti účastníků). Domnívám se, že se jedná o významné právo účastníka, které mu nemůže být upíráno. Každý účastník má právo se v průběhu dokazování také aktivně do tohoto procesu zapojit, a to např. klást otázky svědkům. Toto právo zakotvoval starý správní řád č. 71/1967 Sb. v ustanovení § 33 odst. 1 „*právo klást svědkům a znalcům otázky při ústním jednání a místním ohledání*“. Toto právo v současném znění správního řádu sice není, ale dle mého názoru není důvod toto účastníkovi v rámci uplatňování jeho práv neumožnit, což potvrdilo např. rozhodnutí krajského soudu v Hradci Králové 61 A 1/2013 „*Provedl-li správní orgán prvního stupně důkaz výsledkem svědka tak, že svoji aktivitu vyčerpal podáním poučení, přičemž následně ukončil dokazování s odkazem na to, že obviněný není schopen klást svědkovi dotazy, nelze toto provedení důkazu považovat za řádné v souladu s § 52 správního řádu z roku 2004.*“.

V případě, že správní orgán včas neinformuje účastníka o provádění dokazování, dojde tím k závažnému porušení práva tohoto účastníka, které nelze zhojit jiným postupem, např. tím, že je účastníkovi dána možnost se vyjádřit k podkladům před vydáním rozhodnutí.

## **2.3 Obecná práva účastníků**

Prakticky můžeme hovořit i o třetí oblasti práv účastníků, a to práva, která může účastník uplatňovat po celou dobu správního řízení, bez ohledu na fázi dokazování. Jedná se o práva vyjádřená v obecné rovině jako základní principy správního řízení a dále o práva účastníka vymezena v ustanovení § 36 správního řádu.

Článek 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zakotvuje právo účastníka na řádný proces. „*Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.*“

Dle ustanovení § 4 odst. 3 správního řádu má účastník právo být s dostatečným předstihem uvědoměn o úkonu, který správní orgán učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.

Dále ustanovení § 4 odst. 4 zakotvuje povinnost správnímu orgánu umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

Ustanovení § 36 správního řádu pak v odstavci 2 stanoví právo účastníka vyjádřit své stanovisko kdykoliv v řízení a v odstavci 3 je zakotveno právo účastníka vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům pro rozhodnutí. Správní orgán by měl účastníkovi dát na vědomí, kdy hodlá vydat rozhodnutí, aby měl účastník možnost se k podkladům vyjádřit. Viz. rozhodnutí Krajského soudu Ústí nad Labem 15 Ca 258/2008 „*Pokud je účastníku správního řízení uděleno správním orgánem poučení o tom, že procesní práva, která mu pro dané správní řízení náleží, může uplatnit po celou dobu trvání tohoto řízení, aniž by mu před ukončením dotyčného řízení bylo dáno na vědomí, k jakému datu správní orgán hodlá vydat rozhodnutí ve věci, zakládá to vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro porušení § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004 v návaznosti na čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které garantují účastníku správního řízení možnost prezentovat své stanovisko k důkazním prostředkům shromážděným ve správním řízení ve fázi před vydáním rozhodnutí.*“

V návaznosti na novelu občanského zákoníku bylo do správního řádu přidáno právo účastníka při jednání se správním orgánem na konzultace s osobou, která mu podle občanského zákoníku může jako podpůrce napomáhat při rozhodování.

## **3 ZÁVĚR**

Závěrem můžeme uvést, že porušení procesních práv účastníka týkajících se pořizování podkladů pro vydání rozhodnutí nebo týkající se samotného procesu dokazování, lze považovat za natolik závažnou vadu řízení, že zakládá důvod pro zrušení rozhodnutí. Obzvláště je toto patrné

v řízeních přestupkových, k nimž se váže větší část judikatury. Účastníci mají jak v průběhu správního řízení, tak po jeho skončení, určité možnosti jak si vymoci dodržení jejich procesních práv, nicméně je nutné předpokládat, že účastníci nemají právní vzdělání a spoléhají se na poučení ze strany správního orgánu. Když pak poučení schází či není přesné, nejsou si účastníci vědomi svých procesních práv a ani možností jak je uplatňovat. V tomto kontextu je pak patrné, že jedno z nejdůležitějších práv účastníka je právo na řádné poučení o jeho právech.

**Použitá literatura:**

VEDRAL, J.: Správní řád: komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 716.

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Alena Kliková, Ph.D.

alena.klikova@law.muni.cz

Právnická fakulta Masarykovi univerzity

Katedra správní vědy a správního práva

Veveří 70, 602 00 Brno

Česká republika

## **ZVLÁŠTNOSTI DOKAZOVÁNÍ V ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH JAKO V ŘÍZENÍ TRESTNÍM**

Martin Kopecký

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická

**Abstract:** Proceedings on administrative offenses is an important part of functioning of administrative bodies which reflects a number of substantive differences from the other forms of the public administration. The situation has evolved (mainly in recent decades) from deciding mostly a non-serious offenses, e.g. police offenses, into deciding significantly differentiated set of various and mostly serious administrative offenses of natural persons as well as legal entities in a number of areas such as economic or environmental. Although administrative punishment in the Czech Republic and the Slovak Republic has been organizationally separated from criminal court's proceedings, especially under the interpretation of the European Convention on Human Rights has to apply many of requirements (ground principles) of criminal law, e.g. right to a fair trial, as well. This is (and has to be) also reflected in the evidence area. Analysis of legal regulation of administrative proceedings on administrative offenses shows a number of aspects which unjustifiably differ evidence in both of these systems.

**Abstrakt:** Rozhodování ve věcech správních deliktů představuje významnou součást činnosti správních orgánů, ve které se projevuje řada odlišností od věcného výkonu veřejné správy. Z původního rozhodování málo závažných deliktů, policejních přestupků, se vytváří v posledních desítkách let značně diferencovaný soubor nejrůznějších správních deliktů fyzických osob a právnických osob, které v řadě oblastí, jako např. V hospodářské či ochrany životního prostředí, postihují značně závažná porušení práva. Ačkoli se správní trestání organizačně oddělilo v podmínkách České republiky i Slovenské republiky od základního trestního řízení soudního, zejména pod výkladem Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se vztahují i na řadu těch trestních věcí, které vnitrostátní zákonodárství svěřuje do pravomoci správních, základní požadavky tzv. práva na spravedlivý proces ve věcech trestních. To se projevuje i v dokazování. Rozborem pozitivní úpravy řízení o správních deliktech se ukazuje, že je řada aspektů, které neodůvodnitelně odlišují dokazování v obou těchto systémech.

**Key words:** administrative offense, evidence, criminal case, adversarial proceedings

**Klíčové slová:** správní delikt, dokazování, trestní věci, kontradiktornost řízení

### **1 TRESTNÍ PRÁVOMOC VEŘEJNÉ SPRÁVY**

Správními delikty rozumíme protiprávní jednání, za která může v mezích své zákonem dané působnosti uložit sankce trestní povahy správní orgán. Ač ústavní úprava v České republice ani ve Slovenské republice výslovně s trestní pravomocí jiných veřejných orgánů než soudů nepočítá, je existence správních deliktů a správního trestání v podmínkách těchto zemí zákonem danou realitou.

To, že trestní pravomoc nenáleží jen soudům, ale v zákonem stanovených případech i úřadům správním, předchází ústavní úprava (až do tzv. socialistické ústavy z roku 1960) výslovně stanovily.<sup>1</sup> Není známo, resp. nebylo nijak veřejně prezentováno, že by tvůrci Listiny základních práv a svobod (dále jen „*Listina*“)<sup>2</sup> či později Ústavy České republiky, přijaté jako ústavní zákon

<sup>1</sup> Srov. čl. 4 základní zákona státního ze dne 21. 12. 1867, č. 117 Ř. z., o moci soudcovské, § 95 odst. 1 ústavní listiny Československé republiky č. 121/1920 Sb., § 135 odst. 2 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky. Viz též § 66 odst. 2 ústavního zákona č. 185/1939 Sl.z., o ústavě Slovenské republiky.

<sup>2</sup> Uvozena ústavním zákonem Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky č. 23/1991 Sb.



České národní rady č. 1/1993 Sb., (dále jen „**Ústava ČR**“) nebo Ústavy Slovenské republiky, přijaté jako ústavní zákon Slovenské národní rady č. 460/1992 Sb., (dále jen „**Ústava SR**“) zamýšleli správní trestání jako takové odstranit, avšak jeho problematiku nechal jak federální, tak český i slovenský ústavadárce stranou. To se projevilo zejm. v ustanovení čl. 40 odst. 1 Listiny, které doslovně převzal i čl. 90 věta druhá Ústavy ČR a čl. 50 odst. 1 Ústavy SR („*Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy.*“), aniž by zde nebo na jiném místě uvádělo existenci trestní pravomoci **vykonávané správními orgány**.<sup>3</sup> Při přípravě Listiny se nepodařilo navázat v tomto směru např. na výstižnější formulace části § 95 odst. 1 ústavní listiny Československé republiky č. 121/1920 Sb., dle které „*soudní moc ve věcech trestních přísluší občanským soudům trestním, pokud není zvláštním zákonem přikázána trestním soudům vojenským, nebo pokud věci tyto nemají být podle všeobecných předpisů projednávány v trestním řízení policejním nebo finančním.*“

Ponecháme-li stranou problematiku ústavněprávní základ správního trestání, když soudy včetně soudů ústavních v obou zemích z existence správního trestání vycházejí, je třeba upozornit na známou skutečnost, že jak přestupky, tak i některé další skupiny správních deliktů (správní delikty právnických osob, správní delikty podnikajících fyzických osob, některé další tzv. jiné správní delikty fyzických osob)<sup>4</sup> se řadí mezi tzv. trestní věci ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „**Úmluva**“), vedle trestných činů výslovně takto ve vnitrostátním zákonodárství označených v trestních kodexech, a že na projednávání těchto „**trestních obvinění**“ **se vztahují požadavky Úmluvy na tzv. spravedlivý proces**. Za základní judikát Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „**ESLP**“) pro vymezení okruhu trestních obvinění (trestných činů) ve smyslu Úmluvy je považován rozsudek pléna ve věci **Engel a další proti Nizozemsku** ze dne 8. 6. 1976, č. 5100/71. Výrazný dopad na chápání přestupků coby trestních obvinění měly na i judikaturu českého Ústavního soudu rozsudky **Lauko proti Slovensku** ze dne 2. 9. 1998, č. 26138/95, a **Kadubec proti Slovensku** ze dne 2. 9. 1998, č. 27061/08, které zařadily přestupky dle slovenské právní úpravy, téměř identické s úpravou českou, do skupiny trestních obvinění ve smyslu Úmluvy.<sup>5</sup>

Je nepochybné, že nelze všechny garance práva na spravedlivý proces zajistit v řízení před správními orgány, které nejsou soudem a nemají jako soudy zajištěnu nezávislost rozhodování. Na druhou stranu nelze vytvářet konstrukce, podle nichž by postačovalo, aby všechny garance práva na spravedlivý proces byly dány až v řízení před soudem, zatímco předchozí stádium, řízení správní, by bylo ponecháno z pohledu garancí spravedlivého procesu stranou. Právní úprava, která by měla garantovat procesní práva obviněného z přestupku, by měla vycházet z těchto principů:

- a. Otázku zajištění spravedlivého procesu je třeba *zkoumat v řízení o trestním obvinění jako celku*, tedy od začátku „trestního obvinění“, řízení před orgánem správním (jiným orgánem než soudem) a řízením před soudem.
- b. Absence některých garancí v průběhu jednotlivých stádií nebrání zajištění spravedlivého řízení v jeho celku. Stádium řízení před jiným orgánem než je soud pochopitelně není schopné zajistit samo o sobě požadavek, aby o každém trestním obvinění rozhodoval soud. Nicméně skutečnost, že v pozdějším stádiu může ve věci rozhodovat *soud s plnou jurisdikcí, je schopna tuto absenci soudního rozhodování v předchozím stádiu zásadně zhojit*.<sup>6</sup> Soud, který bude ve věci rozhodovat, musí mít možnost vyjít z vlastních skutkových zjištění a vlastního právního posouzení věci, nezávisle na skutkových zjištěních a právním hodnocení jiného než soudního orgánu.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Určitou výjimku představuje ustanovení čl. 21 odst. 4 Ústavy SR, které dává vládě právo udělovat amnestii ve věcech přestupků, resp. v Ústavě ČR čl. 27 odst. 3 o přestupkové imunitě poslance nebo senátora (za přestupky poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, pokud zákon nestanoví jinak) a čl. 65 odst. 1 (prezidenta republiky nelze po dobu výkonu jeho funkce zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt).

<sup>4</sup> Podle připravované nové úpravy českého přestupkového práva – návrhu „zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“ – mají být i tyto správní delikty označovány souhrnně jako „přestupky“. Návrh zákona je v současnosti projednáván v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, tisk č. 555, dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)).

<sup>5</sup> Viz nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000 (č. 52/2001 Sb.).

<sup>6</sup> Viz např. rozhodnutí ESLP ze dne 25. 9. 2007, č. 22272/03 (věc Jablonský proti České republice).

<sup>7</sup> Viz např. rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 1983, č. 7299/75 (věc Albert a Le Compte proti Belgii).

- c. Dodržení procesních záruk spravedlivého procesu již při zjišťování skutkového stavu (získávání důkazů) před správním orgánem je důležité pro *posouzení využitelnosti* takových *důkazů i pro řízení před soudem*. Některé nedostatky ze stadia řízení před správním orgánem, např. nepřipustné nucení obviněného k výpovědi pod hrozbou sankce, budou znamenat nepřipustnost využití takového důkazu.<sup>8</sup>

Pohled na projednávání správních deliktů jako na řízení o trestním obvinění v celku, tedy z pohledu řízení před orgány, který nejsou soudem, tedy v řízení správním, a řízení před soudem, které může navazovat, jakož i problém využitelnosti důkazů získaných v řízení správním, kladou *požadavky na zajištění procesních práv obviněné osoby již ve stadiu řízení správního*.

Řízení o správním deliktu před správním orgánem (resp. správními orgány, když se zpravidla uplatňuje dvouinstančnost správního řízení) vytváří celek, v rámci něhož by měla být otázka viny obviněného (účastníka řízení) a další otázky, které jsou předmětem meritorního rozhodnutí, posouzeny kompletně. V tom je rozdíl od postupů v trestním řízení (soudním), kdy orgány činné v přípravném, „předsoudním“ řízení, v závislosti na jeho typu, vyhledávají, zajišťují a popř. i provádějí důkazy, když však těžiště dokazování je ve stadiu řízení před soudem. Před soudem lze pak, v závislosti na konkrétní úpravě a procesním postoji stran trestního řízení, provádět důkazy i znovu.

## 2 DOKAZOVÁNÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH

Dokazování není nezbytnou součástí každého správního řízení, správní řády, a to v České republice zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „**český správní řád**“) v § 50, na Slovensku zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), (dále jen „**slovenský správní řád**“) v § 32, řadí důkazy do širší skupiny **podkladů pro rozhodnutí**, ze kterých zjišťuje správní orgán poznatky nezbytné pro vydání rozhodnutí. V rámci přestupkového řízení, resp. šířeji při projednávání správních deliktů, je však dokazování nezbytnou součástí takových řízení, má-li být vina obviněného bez pochybností prokázána a posouzeny i další nezbytné otázky.

**Předmět dokazování** ve správním řízení o správních deliktech v zásadě odpovídá tomu, co se považuje za předmět dokazování v řízení trestním. Půjde zejména o okolnosti týkající se znaků skutkové podstaty správního deliktu, toho, zda správní delikt spáchal obviněný, otázky okolností vylučujících protiprávnost, otázky případného zániku odpovědnosti, otázky důležité pro určení druhu a výše sankce, otázky výše způsobené škody, je-li rozhodováno adhezně o náhradě škody atd.

Pravidla pro provádění dokazování ve správním řízení o správních deliktech vycházejí z **obecné úpravy dokazování** ve správním řízení, některé **zvláštnosti** pak vyplývají ze zákonů upravujících řízení o některých druzích správních deliktů, zejména přestupků.

Okruh důkazních prostředků, kterými lze provést dokazování, stanoví zákonná úprava demonstrativně (jak jinak?), absence úpravy některých důkazních prostředků však může vyvolat problém s jejich případným praktickým použitím. Ani český, ani slovenský správní řád neupravují důkaz **výsledkem účastníka**, který je naproti tomu běžný v trestním řízení, ať přípravném řízení či při hlavním líčení před soudem. Obviněný, jako účastník správního řízení, má právo se vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí, může činit v řízení další návrhy, avšak jeho vyjádření není důkazním prostředkem v tom směru, že by z něho vyplýval důkaz výsledkem účastníka. Případné použití zákonných pravidel o výsledku svědka není dost dobře možné pro výsledek účastníka s ohledem na rozdílné postavení těchto osob, když účastník nemá na rozdíl od svědka povinnost vypovídat, navíc nemá povinnost vypovídat pravdivě a nic nezamlčet (§ 55 odst. 1 českého správního řádu, § 35 odst. 1 slovenského správního řádu). Platný český správní řád dále např. na rozdíl od zákona č. 71/1967 Sb. v rámci důkazu svědeckou výpověď a znaleckým posudkem **nestanoví právo účastníka klást svědkům a znalcům otázky** při ústním jednání,<sup>9</sup> neobsahuje tedy povinnost těchto osob na případné otázky účastníka řízení odpovídat.

Specifickým problémem zákonnosti získávání důkazů (§ 51 odst. 1 českého správního řádu toto pravidlo výslovně uvádí tak, že k provedení důkazu lze použít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy) je požadavek na dodržování **práva mlčet a práva neobviňovat sebe sama** (pravidlo *nemo tenetur se ipsum accusare*), které je považováno za součást garancí práva na spravedlivý

<sup>8</sup> Viz např. rozsudek ESLP ze dne 9. 5. 2000, č. 34129/96 (věc Sander proti Spojenému království).

<sup>9</sup> Toto právo přitom vyplývalo např. z § 33 odst. 1 (v České republice) předchozího zákona o správním řízení (správní řád) č. 71/1967 Sb.

proces, byť není výslovně v čl. 6 Úmluvy zmíněno.<sup>10</sup> Na ústavní úrovni je pravidlo *nemo tenetur* vyjádřeno v čl. 37 odst. 1 Listiny o právu každého odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké, a v čl. 40 odst. 4 Listiny o právu obviněného odepřít výpověď; tohoto práva nesmí být žádným způsobem zbaven.

Zákaz nutit k výpovědi a doznání obviněného uvádí dále např. § 73 odst. 2 zákona České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, podobně tak činí i § 33 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Princip *nemo tenetur* spočívá v zákazu nutit obviněného k výpovědi ani k doznání a k činění dalších aktivních úkonů, které by k tomu mohly přispívat k jeho vlastnímu obvinění. Právo mlčet a neobviňovat sama sebe nezahrnuje zákaz použití od podezřelého či obviněného věcí prostřednictvím donucení, které existují nezávisle na jeho vůli, ať už jde o dokumenty, vzorky dechu, moči, krve a tělesných tkání za účelem forenzní analýzy apod.<sup>11</sup> Především pro oblast řízení o správních deliktech je třeba velmi pečlivě vážit, kdy může docházet k porušení práva mlčet a práva neobviňovat sebe sama a kdy tomu tak není, a to v souvislosti s činností dozorčích orgánů, když takto získané informace mohou být využity v řízení o deliktu vůči této osobě. Zde je třeba vycházet z toho, že osoby, které jsou dozorčími orgány nuceny k poskytnutí informace, jsou zpravidla osobami, které vykonávají zákonem regulovanou činnost, a že tím, že tuto činnost na sebe vzaly, převzaly dobrovolně i povinnosti s tím spojené (např. obchodník s cennými papíry je povinen poskytovat určité informace orgánu dozoru nad kapitálovým trhem, jak poskytuje služby svým zákazníkům, a z těchto informací může orgán dozoru vyvodit, že obchodník porušil své právní povinnosti a dopustil se deliktu). ESLP např. nespátřil porušení zákazu nutit k sebeobvinění provozovatele motorového vozidla, který odmítl na výzvu příslušného orgánu sdělit, kdo řídil vozidlo, kterým byl spáchán správní delikt, za což byla provozovateli uložena pokuta.<sup>12</sup>

Zahájení správního řízení o správním deliktu často předchází **provádění kontrolní či dozorčí činnosti** příslušnými státními orgány. Výsledkem takové činnosti bývá **protokol o kontrole** [v ČR § 12 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)], který má mj. zachycovat kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí.

Vzniká otázka, jakou povahu má takový kontrolní protokol a údaje v něm obsažené v rámci navazujícího správního řízení o správním deliktu. Jde o to, zda protokol o kontrole jako listina je nebo není **veřejnou listinou** tak, jak tento pojem chápe úprava správního řádu<sup>13</sup> či téměř shodně občanský soudní řád,<sup>14</sup> resp. i nový slovenský civilní sporný řád.<sup>15</sup> Příslušná ustanovení těchto zákonů o veřejných listinách mají hmotněprávní význam (je-li vymezováno, jaké listiny jsou veřejné), a procesněprávní význam (je-li stanovena důkazní síla veřejné listiny). Podle těchto zákonů jsou veřejnými listinami listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány nebo orgány územních samosprávných celků<sup>16</sup> v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné; takové listiny pak potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno.

Protokol o kontrole, obsahuje-li zákonem dané náležitosti a byl-li pořízen k tomu oprávněným kontrolním orgánem, resp. jím pověřeným kontrolním pracovníkem, lze mne podle považovat za veřejnou listinu naplňující definici § 53 odst. 3 českého správního řádu, resp. § 134 českého občanského soudního řádu či § 205 zákona č. 160/2015 Z.z., civilního sporného řádu. Argumentovat lze i judikaturou, která vymezuje jako veřejnou listinu protokol o jednání.<sup>17</sup> To ještě samo o sobě nevypovídá o důkazní (či průkazní) síle protokolu o kontrole v právních řízeních, které

<sup>10</sup> Viz např. rozsudek ESLP (velkého senátu) ze dne 8. 2. 1996, č. 18731/91 (věc John Murray proti Spojenému království).

<sup>11</sup> Viz např. rozsudek ESLP (velkého senátu) ze dne 17. 12. 1996, č. 19187/91 (věc Saunders proti Spojenému království), stanovisko pléna Ústavního soudu ČR ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS-st. 30/10.

<sup>12</sup> Srov. rozsudek ESLP (velkého senátu) ze dne 29. 6. 2007, č. 15809/02 a 25624/02 (věc O'Halloran a Francis proti Spojenému království).

<sup>13</sup> § 53 odst. 3 českého správního řádu.

<sup>14</sup> § 134 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

<sup>15</sup> § 205 zákona č. 160/2015 Z.z., civilní sporný řád.

<sup>16</sup> Český občanský soudní řád, zřejmě s ohledem na dobu svého vzniku, listiny vydané orgány územních samosprávných celků mezi veřejné listiny neřadí.

<sup>17</sup> Srov. např. usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 18. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 682/2000.

navazujú na proběhlou kontrolu a v ní sepsaný protokol. Kontrolní pracovník není osobou, která by byla zákonem oprávněna osvědčovat skutkové děje a stav věci, jako je tomu např. v případě notáře<sup>18</sup> nebo soudního exekutora.<sup>19</sup>

Problémem je, že právní úprava správního řízení přiznává, stejně jako úprava civilního procesu, veřejným listinám zvláštní důkazní moc. Takovéto uvažování je však cizí řízení trestnímu, v němž se veřejným listinám žádná **zvláštní důkazní moc** nepřiznává. S ohledem na podobnost trestního řízení správního s „pravým“ trestním řízením, především s ohledem na absenci důkazního břemene na straně osoby obviněné ze spáchání deliktu, neměla by mít zvláštní důkazní moc veřejná listina ani v řízení o správních deliktech, když se plně uplatní princip volného hodnocení důkazů.

Předchází-li správnímu řízení kontrola či správní dozor a v jejich průběhu sepsaný protokol, je nepochybné, že protokol o kontrole může být jedním z podkladů pro rozhodnutí správního orgánu.<sup>20</sup> V literatuře ani v judikatuře však není ujednoceno, jakou povahu tento podklad pro rozhodnutí má – jedná se o důkazní prostředek ve formě listiny či o jiný podklad pro rozhodnutí? Nepokládám za správné názory, že kontrolní zjištění obsažené v protokolu o kontrole představují skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, případně podklad od jiného správního orgánu, tedy podklady pro rozhodnutí, které jsou odlišné od důkazů, resp. důkazních prostředků, jak má na mysli § 50 odst. 1 českého správního řádu, tedy že by kontrolní zjištění obsažené v protokolu nepodléhala dokazování. Z kontrolního protokolu podle mne může vyplývat důkaz pro rozhodnutí správního orgánu, ať už ve věci správního deliktu či při posuzování důvodnosti opatření k nápravě. K závěru, že protokol o kontrole představuje **důkazní prostředek**, myšleno jeden z možných důkazních prostředků, který nezbavuje správní orgán provádějící správní řízení povinnosti procesně zjistit objektivní stav věci potřebný pro rozhodnutí, dospěla i judikatura.<sup>21</sup>

### **3 PROJEKTOVÁNÍ SPRÁVNÍCH DELIKTŮ VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ**

Výrazné odlišnosti mezi řízením trestním a řízením ve věcech správních deliktů se projevují ve stadiu projednávání před soudem, před trestním soudem v rámci hlavního líčení, popř. veřejného zasedání, a před soudem rozhodujícím ve správním soudnictví při přezkumu rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu. Řízení před trestním soudem (v prvním stupni), zahájené na základě obžaloby či návrhu na potrestání, je **řízením nalézacím**, probíhá při něm podstatná část dokazování, když by nebylo možné uznat obviněného (obžalovaného) vinným a uložit mu trest na základě důkazu, který nebyl proveden, či ho nebylo možné provést před soudem. I pro stadium trestního řízení před soudem platí **vyhledávací zásada**, plynoucí např. z § 2 odst. 5 českého trestního řádu pro každý orgán činný v trestním řízení, tedy i pro soud, uplatňuje se zásada zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností. Soud je povinen bez ohledu na povinnost státního zástupce dokazovat vinu obžalovaného sám doplnit dokazování v rozsahu potřebném pro své rozhodnutí.

Jiná situace je ve věcech správních deliktů. Věc bude projednávána před soudem až poté, kdy byl obviněný uznán pravomocně správním orgánem vinným ze spáchání správního deliktu, a on takové rozhodnutí napadá správní žalobou. V této souvislosti je třeba ukázat na ne nepodstatné **rozdíly v české a nové slovenské úpravě správního soudnictví** ohledně žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu.

V **české úpravě** (podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní správní řád) nese v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalobce **břemeno tvrzení** a zároveň **břemeno důkazní**. Soud vychází ze skutkového a právního **stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu** (§ 75 odst. 1), přezkoumá napadené výroky rozhodnutí **v mezích žalobních bodů** (§ 75 odst. 2). **Účastníci mohou navrhnout důkazy** k jejich provedení, soud rozhoduje, které z nich provede (srov. § 52 odst. 1), byť je jeho povinností odůvodnit, proč navržený důkaz případně neprovedl, jinak by se mohlo jednat o případ tzv. opomenutého důkazu a rozhodnutí soudu by se mohlo stát

<sup>18</sup> § 72 odst. 1 písm. g), § 79 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

<sup>19</sup> Srov. § 77, § 78 písm. b) zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů.

<sup>20</sup> Výslovně označuje § 150 odst. 2 českého správního řádu kontrolní protokol pořízený podle zvláštního zákona za podklad v řízení o vydání příkazu, podle textu zákona se může jednat o možný jediný podklad.

<sup>21</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. 5. 2008, čj. 4 As 21/2007-80.

nepřezkoumatelným. Soud může provést **důkazy i bez návrhu účastníků** (srov. § 52 odst. 1). Základní pravidla o dokazování v řízení před soudem stanoví § 77 odst. 2 tak, soud může zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, nestanoví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Za dokazování se nepovažuje pouhé převzetí skutkového stavu z rozhodnutí správního orgánu, jak vyplývá ze správního spisu. Podstatné je, že se soud **může odchýlit od skutkových zjištění správního orgánu**, a dále, že v případě, že soud prováděl dokazování, zahrne správní orgán v případě, že soud zrušil správní rozhodnutí, tyto důkazy mezi **podklady pro nové správní rozhodnutí** (§ 78 odst. 6), což lze vyložit i tak, že správní orgán bude vázán nejen právním názorem vysloveným soudem ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost (§ 78 odst. 5), ale i závěry, ke kterým dospěl soud při zjišťování skutkového stavu.

Nový **slovenský zákon č. 162/2015 Z.z., správní soudní řád**, upravuje řízení o žalobě ve věcech správního trestání, tedy žalobě proti rozhodnutí ve věcech správních deliktů, jako **zvláštní druh řízení** (hlava druhá části třetí zákona). Zákon formuluje v § 120 písm. b), že **soud není vázán skutkovým stavem zjištěným orgánem veřejné správy**, pokud rozhoduje v řízení o žalobě ve věcech správního trestání (popř. i v dalších věcech uvedených v § 120). V tom nebude rozdíl od úpravy české, která zřejmě považuje toto pravidlo za všeobecné (a ostatně by tomuto mělo i tak být, máme-li vycházet z pravidla o plné jurisdikci soudů, vyžadované pro trestní věci z čl. 6 odst. 1 Úmluvy). Za výraznou odlišnost od české úpravy lze považovat § 195 zákona, který stanoví, **v jakém směru není správní soud vázán ve věcech správního trestání rozsahem a důvody žaloby**, když se v tomto směru **prolomuje obecné pravidlo o povinnosti tvrzení a břemenu důkazním** v řízení před správním soudem. Výrazně se to projevuje v oblasti skutkových zjištění, když správní soud není podle slovenské úpravy vázán rozsahem a důvody žaloby, pokud zjištění skutkového stavu orgánem veřejné správy bylo nedostatečné na řádné posouzení věci nebo skutkový stav, který vzal orgán veřejné správy za základ napadeného rozhodnutí nebo opatření, je v rozporu se správními spisy nebo v nich nemá oporu. Z mého pohledu taková úprava dává prostor slovenským soudům široký prostor a odpovědnost za vlastní zjišťování skutkového stavu ve věcech správního trestání, nezávisle na zjištění získaných orgány veřejné správy.

#### **Použitá literatura:**

HENDRYCH, D. a kolektiv: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

KOPECKÝ, M.: K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení. In: Správní právo, 2014, č. 1-2, s. 89-96.

TRELLOVÁ, L. (zost.): Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2012, 400 s. ISBN 978-80-7160-339-9.

TRELLOVÁ, L. (zost.): Nový Správny súdny poriadok: návrh: zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 25. až 27. septembra 2014 v Dunajskej Strede, Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2012, 348 s. ISBN 978-80-7160-374-0.

#### **Kontaktní údaje:**

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

kopeckym@ksp.zcu.cz

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Sady Pětatřicátníků 14

306 14 Plzeň

Česká republika

## **DOKAZOVÁNÍ V KONTEXTU POŽADAVKU NA ÚPLNÝ A EX NUNC SOUDNÍ PŘEZKUM V AZYLOVÉM ŘÍZENÍ: NOVÉ VÝZVY (NEJENOM) PRO ČESKÉ SPRÁVNÍ SOUDY?**

Alžbeta Králová, Jana Jurníková

Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta

**Abstract:** The revised Procedures Directive, i. e. directive 2013/32/EU of the European parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, imposes to the Member States the obligation to ensure that an effective remedy provides for a full and ex nunc examination of both facts and points of law of the case, at least in appeals procedures before a court or tribunal of first instance. Transposition of this obligation is a challenge also for the Czech administrative judiciary, which is based on the principle of the cassation. The contribution focuses on the analysis of the influence of an obligation to provide full and ex nunc review on the taking of evidence before the administrative courts in asylum matters and on the possible problematic aspects related to the new concept of judicial review. The contribution deals with legal aspects in the context of full and ex nunc review, as well as with selected practical aspects of taking of evidences. The contribution focuses primarily on the situation in the Czech Republic; however it deals also with the comparison of impact of more extensive of judicial review on Slovak legal regulation.

**Abstrakt:** Revidovaná procedurální směrnice, tj. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, stanovuje členským státům povinnost zajistit, aby účinný opravný prostředek obsahoval úplné a ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky projednávaného případu, a to alespoň v řízení o opravném prostředku u soudu prvního stupně. Provedení tohoto požadavku je výzvou i pro české správní soudnictví, které je založeno na principu kasace. Příspěvek se zaměří na analýzu vlivu požadavku na úplný a ex nunc přezkum na problematiku dokazování před správními soudy v azylových věcech a na možné problematické aspekty spojené s novou koncepcí rozsahu soudního přezkumu. Věnovat se bude jak právní úpravě v kontextu požadavku na úplný a ex nunc přezkum, tak vybraným praktickým aspektům dokazování před správními soudy. Příspěvek se zaměření primárně na situaci v České republice, bude se však věnovat i srovnání dopadů rozšířené koncepce soudního přezkumu na dokazování ve slovenské právní úpravě.

**Key words:** řízení o udělení mezinárodní ochrany, azyl, úplný a ex nunc přezkum, dokazování

**Klíčové slová:** procedures for granting international protection, asylum, full and ex nunc review, evidence

### **1 ÚVOD**

Společný evropský azylový systém v současné době čelí významným problémům spojeným se stávajícími migračními vlnami, které jsou zatěžkávací zkouškou zejména pro tzv. dublinský systém<sup>1</sup>, stanovující postupy pro určení členského státu EU příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu. V rámci současných probíhajících diskusí je třeba si uvědomit, že přízvisko „společný“ by mělo odrážet jednotnost realizace těchto pravidel členskými státy. Nutno poznamenat, že v současné době se nejedná o komplexní pravidla v oblasti azylového práva, které by byly

---

<sup>1</sup> Právní základ dublinského systému tvoří Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (tzv. Nařízení Dublin III).

jednotně aplikovány všemi členskými státy, stejně tak úvahy nevedou směrem ke zřízení orgánu na úrovni EU s rozhodovací pravomocí ve sféře azylu.

Ve stínu debat o zásadních koncepčních otázkách společného azylového systému a potřeby poměrného „přerozdělení“ žadatelů o mezinárodní ochrany zůstává o něco techničtější problematika spojená s transpozicí revidované<sup>2</sup> procedurální směrnice, tedy směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“). Tato směrnice přináší do harmonizované podoby řízení o udělení mezinárodní ochrany množství novinek. Nové požadavky na proces posuzování žádostí formulované směrnicí přichází v době, kdy řada států stojí před otázkou, jak se vypořádat se současnou migrační vlnou a zda pro ně bude udržitelné při velkém množství vyřizovaných žádostí dostát těmto požadavkům. Již nyní je patrný jasný následek, a to rychlé změny vnitrostátních předpisů týkajících se azylové problematiky.<sup>3</sup>

Stěžejní změna procesu posuzování žádosti se dotýká rozsahu soudního přezkumu. Článek 46 procedurální směrnice ukládá členským státům povinnost, „aby účinný opravný prostředek obsahoval úplné a ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně“.

V závislosti na koncepci soudnictví v tom kterém členském státě buď vyvstává potřeba na výše uvedený požadavek článku 46 reagovat změnou vnitrostátní právní úpravy, či naopak pro stát nevzniká nutnost úpravy dosavadních postupů, a to z důvodu, že vnitrostátní právní úprava tento institut již zahrnuje.

Vzhledem ke koncepci správního soudnictví v České republice, které vychází z principu kasace, vyvolává požadavek na „úplný a ex nunc“ množství otázek, neboť princip kasace prolomuje a přibližuje přezkum v azylových věcech blíže k systému apelačnímu. I když dané ustanovení směřuje primárně na rozsah soudního přezkumu, je neoddělitelně spjata s problematikou dokazování v rámci přezkumu jednotlivých rozhodnutí vydávaných v rámci řízení o mezinárodní ochraně. Příspěvek se proto zaměří na problematiku implementace daného požadavku ve vztahu k právní úpravě dokazování v soudním řízení i ve vztahu k praktickým otázkám spojeným s dokazováním, neboť požadavek plynoucí ze směrnice klade zvýšené nároky na soudce a další pracovníky, na jejich kvalifikaci, a i na přístup k rozličným informačním databázím (jak bude podrobněji rozebráno níže).

## **2 K INTERPRETACI „ÚPLNÉHO A EX NUNC POSOUZENÍ“**

Přestože je zřejmé, že požadavek na úplné a ex nunc posouzení jak skutkového, tak právního stavu, modifikuje stávající podobu soudního přezkumu, není zcela zřejmé, jak dalekosáhlý tento posun je: procedurální směrnice totiž neposkytuje žádná vodítka k interpretaci toho, jaký rozsah úplné posouzení musí mít. Vzhledem k principu autonomního výkladu unijního práva na účinnou soudní ochranu plynoucího z článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, není možné výklad rozsahu soudního přezkumu ponechat zcela na diskreci členských států. Je však otázkou, zda musí vnitrostátní soudy plně nahradit skutkové posouzení správních orgánů, nebo je postačující „test rozumnosti“<sup>4</sup>. Marcelle Reneman dospívá k závěru, že soud musí provést skutečné posouzení skutkových i právních otázek, zahrnující posouzení toho, zda jsou zjištěné skutkové okolnosti správné, věrohodné, konzistentní, zda důkazy poskytují dostatek informací k posouzení komplexní situace a zda z nich lze dovodit provedené závěry.<sup>5</sup> Vychází přitom zejména z odst. 39 rozsudku Soudního dvora ze dne 15. února 2005, ve věci C-13/03 P *Komise Evropských společenství proti Tetra Laval*, který se týká oblasti hospodářské soutěže, konkrétně spojení s konglomerátním účinkem. Soudní dvůr se v dané věci nicméně vyjadřuje k pravděpodobnému vývoji nezbytnému pro zkoumání plánovaného spojení s konglomerátním účinkem. Přezkum tedy není ani tak zkoumáním uplynulých událostí, jako spíše predikcí dalšího vývoje, což je analogické pokusům o predikci vývoje v azylových řízeních a tím pádem lze na rozsah přezkumu klást obdobné požadavky.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Směrnice je přepracovanou verzí směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

<sup>3</sup> K tomuto kroku přistoupilo Německo a Maďarsko.

<sup>4</sup> RENEMAN, M. EU asylum procedures and the right to an effective remedy, s. 265.

<sup>5</sup> RENEMAN, M. EU asylum procedures and the right to an effective remedy, s. 282.

<sup>6</sup> COSTELLO, C. The European asylum procedures directive in legal context, s. 30.

Na druhou stranu dle jejího názoru nelze z judikatury Soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva dovodit povinnost plně nahradit skutkové posouzení rozhodujícího správního orgánu.<sup>7</sup> To, jakým způsobem se Soudní dvůr k odpovědi v případě předložení předběžné otázky postaví, je však otázkou. Lze nicméně předpokládat, že vzhledem ke skutečnosti, že dopady článku 46 procedurální směrnice jsou poměrně zásadní i pro některé další členské státy, nebude nutné na předběžnou otázku čekat dlouho.<sup>8</sup> I „restriktivnější“ interpretace rozsahu přezkumu, tedy přístup, kdy soud sice plně nenahradí posouzení správního orgánu, ale podrobně posoudí, zda jsou skutkové situace správné, věrohodné, konzistentní a zda z nich lze dovodit závěry, které správní orgán vyvozuje, vyžaduje vysokou odbornost, schopnost práce s informacemi o zemích původu a přístup k informačním databázím.

Kromě rozsahu přezkumu procedurální směrnice nově zakotvuje i moment, k němuž je přezkum prováděn. Zatímco procedurální směrnice 2005/85/ES v tomto směru nechávala členským státům volnost, revidovaná směrnice explicitně stanovuje povinnost zohlednit skutkový stav k momentu soudního přezkumu, což odpovídá zásadě non-refoulement. Je nutné zmínit, že i když je článek 46 procedurální směrnice z hlediska unijního práva novinkou a posouvá soudní přezkum blíže k myšlence jednotného azylového řízení napříč celou Evropskou unií, úplně a ex nunc posouzení není zcela novým konceptem. Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 11. ledna 2007 *Salah Sheekh proti Nizozemsku*, č. 1948/04, uvádí, že u cizinců čelících vyhoštění nebo extradici je nutné při posuzování rizika zacházení v rozporu s článkem 3 Úmluvy provádět úplně a ex nunc posouzení, jelikož situace v zemi původu se mohla v průběhu času změnit. Soud doplňuje, že existence rizika špatného zacházení musí být posouzena s poukazem na skutkové okolnosti v době vyhoštění, respektive v momentě, kdy k vyhoštění mělo dojít, s poukazem na okolnosti v době rozhodování. Procedurální směrnicí se tedy koncept „úplného a ex nunc posouzení“, kterým je ovládán přezkum ze strany Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k případům, kdy hrozí porušení článku 3 Úmluvy (zákazu mučení), rozšiřuje na azylové řízení obecně. Azylově relevantní důvody totiž představují mnohem širší okruh, než situace, kdy hrozí porušení zákazu mučení a nelidského zacházení, i když je pravdou, že se bezpochyby v mnoha případech budou překrývat.

### **3 DOPADY NA VNITROSTÁTNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVU**

#### **3.1 Stávající úprava dokazování před soudy v azylovém řízení**

S ohledem na výše popsané změny je nutné vyhodnotit, zda je právní úprava dokazování v soudním řízení kompatibilní se změnami týkajícími se jeho rozsahu. Předmětem dokazování v řízení je primárně naplnění důvodů pro udělení mezinárodní ochrany, tedy naplnění důvodů pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany ve smyslu § 12–14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále je „zákon o azylu“). Klíčový důraz je proto kladen na odůvodněnost strachu z pronásledování, a tedy na zjištění informací o zemi původu, s ohledem na individuální situaci žadatele a na jeho tvrzení, přičemž „rozhodujícím faktorem pro posouzení odůvodněnosti žádosti o mezinárodní ochranu je míra bezpečnosti žadatele v zemi jeho původu“.<sup>9</sup> Přestože důkazy podporující tvrzení žadatele jsou navrhovány převážně z jeho strany<sup>10</sup>, dokazování se vyznačuje výrazným specifickým, protože důkazní břemeno se dělí mezi žadatele a stát, a to tím způsobem, že stát je zodpovědný za náležité zjištění reálií o zemi původu a žadatel musí unést důkazní břemeno stran důvodů, které se týkají výlučně jeho osoby.<sup>11</sup> Při získání informací o zemi původu by přitom členské státy měly zajistit, aby získávaly přesné a aktuální informace z příslušných zdrojů, jako jsou Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Rada Evropy a jiné významné mezinárodní organizace.<sup>12</sup> Tento požadavek promítá do své judikatury i Nejvyšší správní soud<sup>13</sup>,

<sup>7</sup> RENEMAN, M. EU asylum procedures and the right to an effective remedy, s. 283.

<sup>8</sup> EUROPEAN COMMISSION AND EUROPEAN MIGRATION NETWORK. Ad-Hoc Query on a full and ex nunc examination by the court in accordance with article 46 (1) of the recast Asylum Procedures Directive.

<sup>9</sup> Bod 40 preambule procedurální směrnice.

<sup>10</sup> JURNÍKOVÁ, J. K vybraným otázkám dokazování v azylovém řízení, s. 1472.

<sup>11</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. července 2005, sp. zn. 5 Azs 116/2005.

<sup>12</sup> Bod 39 preambule procedurální směrnice.

<sup>13</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. února 2009, sp. zn. 1 Azs 105/2008.



který formuloval 4 kritéria týkající se informací o zemi původu, a to že by měly být „v maximální možné míře (1) relevantní, (2) důvěryhodné a vyvážené, (3) aktuální a ověřené z různých zdrojů, a (4) transparentní a dohledatelné.

Je třeba vzít v úvahu, že stěžejní část dokazování v azylovém řízení se váže k situaci v zemi původu. Doposud se v souladu s ustanovením § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), vycházelo při přezkumu rozhodnutí o mezinárodní ochraně v zásadě ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Uplatňovala se tedy obecná právní úprava, jejíž použití ale nebylo absolutní, protože podle ustálené judikatury se soud mohl „odchýlit od § 75 s. ř. s. a přihlížet i ke skutečnostem relevantním z hlediska mezinárodní ochrany, které vyšly najevo až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a to tehdy, pokud by v daném případě neshledal dostatečné záruky k tomu, že budou tyto nové skutečnosti posouzeny v novém správním řízení příslušným správním orgánem z hlediska respektování zásady non-refoulement a že bude mít žadatel o mezinárodní ochranu možnost dosáhnout soudního přezkoumání tohoto nového rozhodnutí dříve, než by mělo dojít k jeho navrácení do země původu.“<sup>14</sup> Jak je zřejmé, výjimky z použití § 75 s. ř. s. judikatura formulovala restriktivně a možnosti prolomení aplikace tohoto ustanovení byly poměrně omezené. Tento výklad v intencích revidované procedurální směrnice neobstojí a jak již měl příležitost konstatovat i Nejvyšší správní soud, „zcela nová situace ovšem nastane u žádosti o mezinárodní ochranu, které budou podány po 20. 7. 2015, kdy vyprší lhůta pro transpozici nové procedurální směrnice (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany)“.<sup>15</sup>

### **3.2 Legislativní vývoj**

Při pohledu na výše uvedený přehled stávající právní úpravy je zřejmé, že aplikace článku 46 procedurální směrnice naráží v legislativní rovině na několik problémů. Předkladatel novely zákona o azylu a o pobytu cizinců<sup>16</sup>, transponující příslušné unijní předpisy, zvolil tzv. nulovou variantu (tj. nepřistoupil k úpravě rozsahu soudního přezkumu), i když přiznává, že požadavek úplného a *ex nunc* posouzení odpovídá spíše apelačnímu principu a prolamuje dosavadní pojetí soudního přezkumu, který vychází z principu kasačního.<sup>17</sup> Při konstatování kompatibility se stávající úpravou s procedurální směrnicí poukazuje na několik ustanovení, a to na § 52 s. ř. s., dle kterého platí, že soud rozhoduje, který z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné, dále na ustanovení § 78 s. ř. s., dle kterého je správní orgán vázán právním názorem soudu, který prvoinstančně rozhodnutí zrušil, a stanoví, že správní orgán v novém řízení zahrne do podkladů pro vydání nového rozhodnutí i provedené důkazy před soudem, na příslušnou judikaturu, dle které se soud musí vypořádat se všemi důkazy, které byly navrženy k provedení<sup>18</sup> a na judikaturu, dle které soud může provést další dokazování, aby si potvrdil, zda skutkový stav zjištěný správním orgánem odpovídá skutečnosti či nikoliv.<sup>19</sup>

Soudy tedy přezkoumávají jak zákonnost napadeného rozhodnutí, tak i skutkový stav věci a dle názoru předkladatele lze dovodit, že daná ustanovení korespondují s požadavkem směrnice na úplné a *ex nunc* posouzení. Řešení, které předkladatel zvolil, lze však hodnotit jako velice nepřehledné a navíc nedostačující, neboť judikatura hovoří o „možnosti“ provést další dokazování, nikoliv o povinnosti. Nicméně i když tímto ponechává řešení v podstatě na úvaze soudů

<sup>14</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2011, sp. zn. 5 Azs 3/2011. Dále viz kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. července 2015, sp. zn. 6 Azs 290/2014, usnesení ze dne 7. května 2015, sp. zn. 7 Azs 92/2015 nebo usnesení ze dne 16. července 2015, sp. zn. 5 Azs 100/2014.

<sup>15</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. července 2015, sp. zn. 5 Azs 100/2014.

<sup>16</sup> Viz Novela zákona o azylu a o pobytu cizinců – EU, sněmovní tisk 463/0. Dne 2. října 2015 byl návrh zákona na 3. čtení schválen Poslaneckou sněmovnou a nyní míří do Senátu.

<sup>17</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, Sněmovní tisk 463/0, část 1/8.

<sup>18</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. ledna 2006, sp. zn. 1 Azs 209/2004.

<sup>19</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2000, sp. zn. I. ÚS 533/98.

samotných<sup>20</sup>, je třeba zdůraznit, že soud by si měl být vždy při rozhodování o potřebě provedení důkazu vědom požadavku stanoveného čl. 46 procedurální směrnice. Skutečností však zůstává, že tímto způsobem je vytvářen prostor pro rozšiřující výklad § 75 s. ř. s., což může vést k prolomení principům dokazování i v dalších oblastech soudního přezkumu.

Poměrně jednoduchá varianta řešení byla zvolena slovenským zákonodárcem. Tento přistoupil k novelizaci ustanovení § 250q zákona č. 99/1963 Z. z., občiansky súdny poriadok, a to s účinností od 11. 6. 2015<sup>21</sup>. Odstavce 2 a 3 ustanovení § 250q mají nyní následující podobu:

*„(2) Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia vo veci azylu a doplnkovej ochrany je pre súd rozhodujúci skutkový stav v čase vyhlásenia rozhodnutia alebo vydania rozhodnutia.*

*(3) O opravnom prostriedku rozhodne súd rozsudkom, ktorým preskúmané rozhodnutie buď potvrdí, alebo ho zruší a vráti na ďalšie konanie. Vo veci azylu a doplnkovej ochrany zruší súd rozhodnutie správneho orgánu a vráti vec na ďalšie konanie aj vtedy, ak po preskúmaní rozhodnutia dospel k záveru, že od vydania rozhodnutia správnym orgánom sa podstatne zmenili okolnosti veci. Ustanovenie § 250j ods. 5 platí obdobne.*<sup>22</sup>

Došlo tedy k úpravě momentu, ke kterému probíhá přezkum soudu a k úpravě důvodu pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, které reflektuje změnu okolností věci.<sup>23</sup> Obdobně je pak problematika řešena i v soudním řádu správním (zákon č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok), který nabude účinnosti dne 1. července 2016. Jedná se o změnu z legislativního hlediska poměrně minimalistickou, pro účely transpozice požadavku úplného a ex nunc přezkumu z článku 46 procedurální směrnice se ale jeví být v rovině právní úpravy dostatečnou. I když ani v tomto případě se bezpochyby nejedná o zcela bezproblémové řešení, může být pro českou právní úpravu jednoznačně inspirující.

Skutečností však zůstává, že pouhá legislativní změna nemůže sama o sobě přinést faktickou změnu soudního přezkumu, potažmo dokazování, protože naráží na řadu praktických problémů, které budou popsány níže.

### **3.3 Vybrané praktické aspekty dokazování u soudů**

V souvislosti s uplynutím transpoziční lhůty procedurální směrnice a absence odpovídající právní úpravy v České republice a kroků ze strany Ministerstva spravedlnosti se objevilo hned několik komentářů ze strany představitelů justice týkajících se problematických aspektů souvisejících se soudním řízením v azylových věcech. Vytýkána je zejména absence přístupu k informacím, ke kterým má přístup ministerstvo vnitra, je poukazováno na nutnost zajištění videokonferencí a zvýšené výdaje<sup>24</sup> a na personální posílení soudů<sup>25</sup>. Zachování stávajícího stavu a současně změněné požadavky na dokazování v soudním řízení mohou vést k výrazným průtahům řízení a k hromadění žalob v azylových věcech<sup>26</sup>, neboť soudy nejsou ani personálně, ani materiálně vybaveny na obdobný přezkum a na zvýšený počet žádostí<sup>27</sup>, který je spojen se stávající uprchlickou krizí.

Základní praktické problémy můžeme shrnout následovně:

1. personální – lze konstatovat, že soudy nemají potřebné personální zázemí pro širší přezkum v azylových věcech (a to i za předpokladu, že nedojde k podstatnému zvýšení počtu

<sup>20</sup> VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. Správní řád soudní. Komentář, s. 120.

<sup>21</sup> Zákon č. 131/2015 Z. z., kterým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

<sup>22</sup> Ustanovení § 250q zákona č. 99/1963 Z. z., občiansky súdny poriadok.

<sup>23</sup> Viz i VARGOVÁ, J. Súdny prieskum rozhodnutí vydaných v konaní o udelenie azylu v kontexte dostatočného zisťovania skutkového stavu na posúdenie veci. In: Workshop pre azylových právnikov, 27. února 2015.

<sup>24</sup> Azylovým soudům chybí informace, musí se spolehnout na internet. In: Česká justice, pub. 30. srpna 2015.

<sup>25</sup> Předseda KS v Brně: Kvůli azylovému řízení budeme potřebovat více peněz na tlumočníky nebo advokáty. In: Česká justice, pub. 23. srpna 2015.

<sup>26</sup> Viz vyjádření Josefa Baxu in MALECKÝ, R. Pelikánův úřad zaspal. Česku hrozí, že se na jeho území budou hromadit žadatelé o azyl. In: Hlídací pes, pub. 3. července 2015.

<sup>27</sup> Obdobně srovnej CAMRDA, J. Tuzemským soudům komplikují práci nová evropská pravidla. In: Týden v justici. Premiéra 13. září 2015.

žalob). Řešení však nelze spatřovat pouze v navýšení počtu asistentů a soudců řešících azylovou agendu, ale i v hledání způsobů zvyšování jejich kvalifikace. Je třeba si uvědomit, že pro skutečně relevantní posouzení informací o zemích původu je nutná velice dobrá orientace ve zdrojích a schopnost vyhodnocovat velké množství informací. V případě zemí s dynamickým vývojem situace je velice obtížné získávat aktuální informace a s těmito dále pracovat. Další komplikací lze vyvodit ze skutečnosti, že pouze minimum zdrojů je v českém jazyce, z čehož vyplývají zvýšené nároky i na jazykové znalosti. Jistým řešením může být zajištění překladu relevantních informací, množství zdrojů, které je nutné vyhodnotit, než se osoba dostane ke skutečně spolehlivé informaci, je však často enormní. Pořizování překladů lze považovat pouze za dočasnou variantu řešení problému, a to nejen vzhledem k ekonomické a časové náročnosti, ale i riziku filtrace informací.

2. materiální – vzhledem k požadavku multizdrojovosti informací o zemi původu se soudy nemohou spoléhat pouze na veřejně dostupné informace, ale měli by mít zajištěn přístup k množství databází a ideálně i ke zdrojům ministerstva vnitra, případně zdrojům zpravodajské služby.

Nabízí se jednoznačně otázka, jakým způsobem k těmto praktickým problémům spojeným s dokazováním přistoupit a jaké prostředky k jejich řešení využít. Jednou z možností je navýšení personálních kapacit soudů a zpřístupnění databází. Toto řešení je poměrně náročné a neřeší jeden aspekt, a to zvýšené požadavky na kvalifikaci. Další možností je řešení vytvořením specializovaného soudu. Lze se domnívat, že to by poskytlo nejvyšší odbornost i nejlepší předpoklady pro naplnění požadavků úplného a ex nunc přezkumu. V této souvislosti lze poukázat na specializované správní soudy známé z rakouské právní úpravy, kde je specializované správní soudnictví<sup>28</sup> představováno Azylovým soudním dvorem. Azylový soudní dvůr představuje odvolací orgán proti rozhodnutím Spolkového azylového úřadu, který rozhoduje v první a zároveň poslední instanci. V jeho kompetenci je v případě zjištění nezákonnosti rozhodnutí o věci sám rozhodnout, popřípadě jej změnit.<sup>29</sup>

Obdobnou diskusí si Česká republika prošla začátkem minulého desetiletí. V případě azylového řízení vzhledem k požadavku účinného opravného prostředku přešla na jednoinstanční správní řízení, kdy upustila od rozkladu, a první opravný prostředek nabyl podoby žaloby ve správním soudnictví.<sup>30</sup> Rozhodnutí ministerstva vnitra tak byla přímo podrobena kontrole ze strany moci soudní.<sup>31</sup> Vzhledem k principu kasační, na kterém bylo postaveno správní soudnictví, nebyla přiznána soudům pravomoc mezinárodní ochranu udělit. Jak poukazuje Větrovský, přenesení rozhodování o opravném prostředku ve věci mezinárodní ochrany výhradně na soudní orgány nebylo soudci přijato kladně.<sup>32</sup> Důsledkem velkého nápadu na správní soudnictví bylo zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti jako filtru v přístupu žadatelů k Nejvyššímu správnímu soudu.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy, s. 149.

<sup>29</sup> Srov. PRÍBELSKÝ, P. Garancie zákonnosti vykonávania verejnej správy a správne súdnictvo v Rakúsku, in Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty. Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej v Trnave, s. 174.

<sup>30</sup> Srov. zák. č. 217/2002 Sb., 217/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 140/2001 Sb., zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech), a zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

<sup>31</sup> Dle § 31 soudního řádu správního o žalobách rozhoduje specializovaný samosoudce [srov. novelizaci provedenou zák. č. 350/2005 Sb., kdy důvodová zpráva (Sněmovní tisk č. 882/0, www.psp.cz) uvádí: „Na základě podnětů ze strany soudů se navrhuje, aby napříště o žalobách ve věcech azylu rozhodovali ve všech případech specializovaní samosoudci.“]

<sup>32</sup> VĚTROVSKÝ, J. Výhody a nevýhody přezkumu rozhodnutí ve věcech azylu soudy v rámci správního soudnictví. In JÍLEK, D., KLEČKOVÁ, R.: Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice, s. 85.

<sup>33</sup> Na možná jiná řešení odkazuje Stanovisko odborné skupiny z katedry mezinárodního a evropského práva PrF MU v Brně k vládnímu návrhu novely zákona o azylu a Policii ČR, 2. 12. 2005, dostupné z <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955167>.

Skutečností zůstává, že diskuse týkající se problémů spojených s realizací čl. 46 procedurální směrnice měla být vedena dlouho před uplynutím transpoziční lhůty. V současné době tak soudy, bez ohledu na materiální a personální vybavenost, stojí před nelehkým úkolem dostat požadavkům procedurální směrnice. Absence odpovídající právní úpravy je totiž překvapivě tím méně problematickým bodem: procedurální směrnice je uplynutím transpoziční lhůty přímo účinná a má přednost před vnitrostátním právem. Překlenutí nesouladné právní úpravy plynoucí z § 75 s. ř. s. tedy tak není tak náročné, jak může být faktické naplnění požadavků plynoucích ze směrnice.

Změna povahy dokazování v azylových věcech navíc otevírá i diskusi ohledně dalšího aspektu spojeného se soudním přezkumem, a to ohledně principu kasace, v rámci kterého správní soudy obecně pouze ruší rozhodnutí správního orgánu a vrací je k dalšímu řízení. V momentě, kdy soud provádí úplné a ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky a za tímto účelem tedy i dokazování v souvislosti se změnou situace v zemi původu, měl by mít právo rozhodnutí změnit a azyl, respektive mezinárodní ochranu, udělit. Pokud tomu tak není, provedené dokazování může postrádat smysl, protože s ohledem na často velice dynamický vývoj v jednotlivých zemích je možné, že v dalším řízení před správním orgánem bude nutné dokazování provést opětovně, jak upozorňuje i soudce Nejvyššího správního soudu, Jakub Camrda<sup>34</sup>. Změna principu kasace v azylových věcech by si však již vyžádala systémovější změny právní úpravy, může se však ukázat, že provedení těchto změn bude nutností.

#### **4 ZÁVĚR**

Azylové právo je systém živoucí a odráží se v něm nejen řada mezinárodních závazků České republiky, ale i institutů typických pro české správní právo. Budování společného evropského azylového systému bude bezpochyby i nadále o hledání kompromisů, které najdou svůj odraz v institutech formulovaných na úrovni evropského azylového *acquis* a bude zajímavé sledovat i nadále vůli a legislativní dovednost České republiky v jejich promítání do českého právního prostředí a soužití s ostatními právními instituty. V současné době velkých migračních vln je stále více zdůrazňována skutečnost, že rozhodování o poskytování forem ochrany je spojeno s požadavkem efektivnosti, kdy součástí obsahu tohoto pojmu je i požadavek, aby řízení bylo pro členské státy nákladově přátelské, z čehož je patrné obousměrné působení mezi ekonomickou situací státu a poskytováním ochrany.

Zavádění nových požadavků stanovených procedurální směrnici není vždy jednoznačné. V řadě případů však podstatný problém nemusí spočívat ve vlastní změně právní úpravy. Tak je tomu i v případě realizace požadavku na úplné a ex nunc posouzení jak skutkových, tak právních okolností v azylových věcech, z čehož vyplývá nový přístup soudů k dokazování. Ve vztahu k příslušným legislativním úpravám je slovenský zákonodárce o krok vpřed a právní úprava prošla odpovídajícími změnami. Ukazuje se ale, že nejproblematictější bodem není samotná právní úprava, problémy se objevují spíše při faktickém provádění dokazování: soudy nejsou personálně ani materiálně vybaveny na plnění požadavků, které na ně klade článek 46 procedurální směrnice. Je ale otázkou, zda může tento problém překlenout „pouhé“ navýšení asistentů, nebo zpřístupnění informačních databází. Jednoznačně by měla pokračovat debata o vytvoření specializovaného soudu, který by byl personálně, odborně i materiálně vybaven na specifika soudního přezkumu v azylových věcech a způsob rozhodování by odpovídal principu apelace.

#### **Použitá literatura:**

Azylovým soudům chybí informace, musí se spolehnout na internet. In: Česká justice, pub. 30. 8. 2015. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2015/08/azylovym-soudum-chybi-informace-musi-se-spolehnout-na-internet/>  
CAMRDA, J.: Tuzemským soudům komplikují práci nová evropská pravidla. In: Týden v justici. Premiéra 13. září 2015. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/11129264015-tyden-v-justici/315281381900913/titulky>

<sup>34</sup> Stanovisko odborné skupiny z katedry mezinárodního a evropského práva PrF MU v Brně k vládnímu návrhu novely zákona o azylu a Policii ČR, 2. 12. 2005, dostupné z <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955167>.

COSTELLO, C.: The European asylum procedures directive in legal context. UNHCR, 2006. ISSN 1020-7473. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/4552f1cc2.html>

EUROPEAN COMMISSION AND EUROPEAN MIGRATION NETWORK: Ad-Hoc Query on a full and ex nunc examination by the court in accordance with article 46 (1) of the recast Asylum Procedures Directive. Pub. 9. dubna 2015. Dostupné z: [emn.lt/old/uploads/files/448\\_doc\\_2\\_103127.pdf](http://emn.lt/old/uploads/files/448_doc_2_103127.pdf)

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, Sněmovní tisk 463/0, část 1/8. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=463&CT1=0>

JURNÍKOVÁ, J.: K vybraným otázkám dokazování v azylovém řízení. In: Dny práva – 2008 – Days of Law, 2008, s. 1470–1473.

MALECKÝ, R.: Pelikánův úřad zaspal. Česku hrozí, že se na jeho území budou hromadit žadatelé o azyl. In: Hlídací pes, pub. 3. července 2015. Dostupné z: <http://hlidacipes.org/pelikanuv-urad-zaspal-cesku-hrozi-ze-se-na-jeho-uzemi-budou-hromadit-zadatele-o-azyl/>

Předseda KS v Brně: Kvůli azylovému řízení budeme potřebovat více peněz na tlumočníky nebo advokáty. In: Česká justice, pub. 23. srpna 2015. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2015/08/predseda-ks-v-brne-kvuli-azylovemu-rizeni-budeme-potrebovat-vice-penez-na-tlumocniky-nebo-advokaty/>

PRIBELSKÝ, P.: Garancie zákonnosti vykonávania verejnej správy a správne súdnictvo v Rakúsku, in Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty. Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej v Trnave. Bratislava: Eurounion, 2011.

RENEMAN, M.: EU asylum procedures and the right to an effective remedy. Oxford: Hart publishing, 2014, 413 s. ISBN 9781849465458

SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol.: Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer, 2010.

VARGOVÁ, J.: Súdny prieskum rozhodnutí vydaných v konaní o udelenie azylu v kontexte dostatočného zisťovania skutkového stavu na posúdenie vecí. In: Workshop pre azylových právnikov, 27. února 2015. Dostupné z: [http://www.hrl.sk/sites/default/files/files\\_downloads/jarmila\\_vargova\\_clanok.pdf](http://www.hrl.sk/sites/default/files/files_downloads/jarmila_vargova_clanok.pdf)

VĚTROVSKÝ, J.: Výhody a nevýhody přezkumu rozhodnutí ve věcech azylu soudy v rámci správního soudnictví. In JÍLEK, D., KLEČKOVÁ, R.: Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. Brno: Doplněk, 2006.

VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M.: Správní řád soudní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004.

Stanovisko odborné skupiny z katedry mezinárodního a evropského práva PrF MU v Brně k vládnímu návrhu novely zákona o azylu a Policii ČR, 2. 12. 2005, dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955167>.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. ledna 2007, ve věci *Salah Sheekh proti Nizozemsku*, č. 1948/04, dostupný na <http://hudoc.echr.coe.int/>.

#### Judikatura:

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. února 2005, ve věci C-13/03 P *Komise Evropských společenství proti Tetra Laval*, dostupný na [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2000, sp. zn. I. ÚS 533/98, dostupný na <http://nalus.usoud.cz/>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. července 2005, sp. zn. 5 Azs 116/2005, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. ledna 2006, sp. zn. 1 Azs 209/2004, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2011, sp. zn. 5 Azs 3/2011, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. února 2009, sp. zn. 1 Azs 105/2008, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2015, sp. zn. 7 Azs 92/2015, dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. července 2015, sp. zn. 6 Azs 290/2014, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. července 2015, sp. zn. 5 Azs 100/2014, dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

**Kontaktní údaje:**

JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.  
[jana.jurnikova@law.muni.cz](mailto:jana.jurnikova@law.muni.cz)  
Právnická fakulta MU  
Veveří 70  
611 80 Brno  
Česká republika

Mgr. Bc. Alžběta Králová  
[alzbeta.kralova@law.muni.cz](mailto:alzbeta.kralova@law.muni.cz)  
Právnická fakulta MU  
Veveří 70  
611 80 Brno  
Česká republika

## **VYBRANÁ SPECIFIKA DOKAZOVÁNÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ**

Jan Malast

Západočeská univerzita v Plzni, Právnická fakulta

**Abstract:** Although evidence has been commonly perceived (and sometimes even explicitly labeled) as the key part of administrative proceedings (mainly of its first phase), it remains as a fact, that the intensity and form of its appliance varies in different types of administrative proceedings. In spite of the proclaimed goals of the proposers of the Czech Code of Administrative Procedure the administrative proceeding does not comprise one unified form of administrative procedure, but mainly under the influence of special regulations it forms quite a varied range of types of administrative proceedings. These dissimilarities manifest as well in the sphere of evidence. Main goal of this article is to demonstrate and emphasize some of these variations, mainly from the sphere of administrative punishment.

**Abstrakt:** Přestože dokazování bývá vnímáno (a někdy i výslovně označováno) za klíčovou součást správního řízení (zejm. jeho prvoinstanční fáze), zůstává faktem, že míra i forma jeho uplatnění v různých typech správních řízení značně kolísá. Navzdory cílům proklamovaným zpracovateli českého správního řádu netvoří správní řízení jeden unifikovaný typ správního procesu, ale zejména ve světle zvláštních úprav představuje pestrou paletu vzájemně značně se odlišujících typů řízení. Tyto odlišnosti se pak – kromě jiného – projevují i ve sféře dokazování. Cílem tohoto příspěvku je na některé tyto zvláštnosti – zejména ze sféry správního trestání – upozornit.

**Key words:** administrative proceedings, evidence, grounds for an administrative decision, types of evidence, administrative punishment

**Klíčová slova:** správní řízení, dokazování, podklady pro správní rozhodnutí, typy důkazů, správní trestání

### **1 ÚVOD**

Nežřídká se má za to (a ve specializované literatuře se uvádí<sup>1</sup>), že dokazování je klíčovou a stěžejní součástí správního řízení, bez níž by správní orgán nebyl schopen seznat skutkový stav a správně o něm rozhodnout.

Tato teze však neplatí absolutně. Správní řízení není jednotným procesem odehrávajícím se ve všech sférách veřejné správy stejně, ale představuje velmi rozličnou variaci více či méně se odlišujících druhů správních procesů vedoucích k vydání správního rozhodnutí. To platí navzdory patrné snaze zákonodávce před lety připravujícího nový správní řád o vytvoření takové úpravy správního řízení, která by eliminovala nedůvodné procesní odchylky v různých typech rozhodování ve veřejné správě.<sup>2</sup>

Odlišnosti mezi jednotlivými formami správního řízení se logicky projektují i do sféry dokazování, již je věnován tento krátký příspěvek. V této sféře nacházíme nejen vyloučení či naopak připuštění některých (více či méně specifických) důkazních prostředků, ale lze hovořit i o odlišné míře intenzity procesu dokazování jako takového. Vedle správních řízení vedených „s plnou parádou“, v nichž probíhá pečlivé a důkladné dokazování, tak můžeme najít i taková řízení, ve kterých se buď téměř, anebo dokonce vůbec nijak nedokazuje. Nejznámějšími příklady zde mohou být zejména různé formy zkrácených druhů řízení, jako je blokové řízení (o přestupku) nebo řízení vedené na základě kontrolního protokolu jako jediného podkladu pro vydání příkazu. V tuzemské

<sup>1</sup> Za mnohé viz například SKULOVÁ, S. a kol.: Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 143.

<sup>2</sup> Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. Zdroj: <http://www.mvcr.cz/clanek/poradni-sbor-ministra-vnitra-pro-spravni-rad.aspx>.

úpravě správního řízení přitom nejde o nic nového, podobné instituty a principy jejich uplatnění znala naše teorie i praxe již za rakouské monarchie.<sup>3</sup>

Míra specifík dokazování ve správním řízení je pak logicky do značné míry odvislá od míry atypičnosti materie, o níž správní orgán řízení vede, resp. od charakteru dané oblasti veřejné správy, v níž dané správní řízení probíhá.

## **2 DOKAZOVÁNÍ VE SPRÁVNÍM TRESTÁNÍ**

Jednou z těch nejspecifičtějších oblastí, resp. činností veřejné správy, je nepochybně správní trestání. Zvláštností veřejnosprávního rozhodování o vině a trestu za protiprávní jednání je celá řada – nejen v procesní, ale samozřejmě i ve hmotněprávní rovině – a již tradičně vedou k úvahám o jakémsi samostatném podoboru správního práva trestního.<sup>4</sup> Bylo by tedy spíše zvláštní než naopak, kdyby se tato specifika nijak nepromítla i do oblasti správního řízení o správních deliktech a to včetně dokazování.

Na aktuálnosti tohoto tématu přidává i ten fakt, že právě v této době<sup>5</sup> v České republice vrcholí několikaletá debata o předloze vládního návrhu nového zákona o přestupcích a řízení o nich (přestupkového zákona), neboť právě začala 33. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, na kterou byl tento návrh zákona zařazen jako sněmovní tisk č. 555.<sup>6</sup> Tento zákon (v předložené podobě) nejen že velmi podstatně rozšiřuje a precizuje právní úpravu přestupkového práva, ale zásadně mění i samotné základy českého správního trestání – razantně například modifikuje povahu přestupku v návaznosti na zásadní změnu typologie správních deliktů jako takových.

Tento návrh zákona pak kromě jiného upravuje i některé odchylky od obecné právní úpravy dokazování ve správním řízení. Jednou z nich – zřejmě tou z nejviditelnějších – je pak i zavedení nového důkazního prostředku do řízení o přestupcích. Tím má být tzv. výslech obviněného spojený s explicitním zakotvením možnosti účastníků řízení klást otázky nejen sobě navzájem, ale i svědkům či znalcům zúčastněným na řízení.

Přestože důsledky a efekty zavedení tohoto nástroje zatím nelze zcela hodnotit<sup>7</sup>, už teď se můžeme alespoň v obecné rovině zamyslet nad podstatou a logikou tohoto institutu zaváděného do českého práva správního procesu.

Nový přestupkový zákon se snaží podrobněji upravit procesní postavení obviněného i některých dalších účastníků řízení. Vychází při tom z respektu k základním zásadám (nejen, ale především) trestního procesu, jako jsou zásada slyšení účastníků, zásada obhajovací či zásada zákazu donucování k sebeobviňování (*nemo tenetur se ipsum accusare*).

V ustanovení § 82 odst. 1 návrhu přestupkového zákona je explicitně zakotvena možnost správního orgánu provést výslech obviněného. Primárně jde o právo správního orgánu, ukáže-li se to však nezbytné k uplatnění práv obviněného, má správní orgán povinnost výslech provést. Výslech zároveň nesmí být proveden za stejných podmínek, za nichž nesmí být vyslýchán svědek. Zákon v následujícím odstavci zároveň zakládá právo obviněného nevypovídat, stejně jako ustanovuje zákaz správnímu orgánu obviněného k výpovědi či doznání nutit. Správní orgán musí obviněného poučit o právu nevypovídat a o (podmínkách) zákazu provádět výslech.

Pro zajímavost je možno zmínit, že i v průběhu zpracování návrhu nového přestupkového zákona došlo k určité „evoluci“ v pojetí i terminologii zmíněného institutu. Pracovní verze návrhu z roku 2011 ještě v ustanovení § 71 hovořila o „důkazu výsledkem obviněného“, již na jaře 2012 však tentýž materiál v § 70 hovořil o „důkazu výpovědi obviněného“. V roce 2014 se pak v § 81 již opět hovoří o „výpovědi obviněného“, aby se ve verzi 2015 (předložené do poslanecké sněmovny)

<sup>3</sup> HOETZEL, J.: Strany v rakouském řízení správním. Příspěvky k poznání správního processu. Praha: Nákladem klubu konceptního úřednictva zemského výboru Království českého, 1911, str. 215.

<sup>4</sup> Jen příkladmo zde lze vzpomenout již Pošvářových dvoudílných Nástinů správního práva trestního (1936 a 1946), na něž navazuje i odborně-literární produkce současných autorů zaměřených na tuto oblast (Prášková, Mates a další).

<sup>5</sup> V době konání konference a prezentace tohoto příspěvku na ní, tedy ve druhém říjnovém týdnu roku 2015.

<sup>6</sup> SNĚMOVNÍ TISK č. 555, 7. volební období. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

<sup>7</sup> Při psaní tohoto textu zůstává otázkou i to, v jaké podobě bude zákon nakonec vůbec přijat.



již definitivně (?) návrh vrátil k „výslehu obviněného“, byť i tento návrh v důvodové zprávě hovoří nejen o „výslehu obviněného“, ale i o „výpovědi obviněného“<sup>8</sup> značně *promiscue*.<sup>9</sup>

Kromě výslehu obviněného se také nově zakotvuje právo účastníků přestupkového řízení klást otázky svědkům, znalcům či sobě navzájem (stejně skupině osob pak budou moci klást otázky i někteří neúčastníci – zákonní zástupci či opatrovníci mladistvého obviněného, orgány sociálně-právní ochrany dětí atp.). Dotazované osoby budou moci odmítnout odpovědět za stejných podmínek, za kterých je vyloučen výslech svědka.

Neboť z pohledu současné úpravy obecného správního řízení (zejm. II. a III. část správního řádu) jde zjevně o instituty speciální a správním řádem (výslovně) neupravené, může být zajímavé prozkoumat, do jaké míry (či zda vůbec) lze nalézt alespoň nějaké historické paralely či kořeny, na něž by se tato úprava (zejm. výslehu účastníka řízení) snažila navázat, nebo jestli se v právní úpravě našeho správního řízení jedná o úplnou novinku.

### **3 VÝSLECH ÚČASTNÍKŮ ŘÍZENÍ V HISTORICKÉ PERSPEKTIVĚ**

Skromnost právní úpravy výslehu (a tím spíše pak výslehu účastníků řízení) je do jisté míry přímo úměrná skromností samotné právní úpravy správního řízení v naší moderní historii. Jak známo, pozitivněprávní regulace správních procesů výrazně zaostávala (v kvalitě i kvantitě, tedy v míře podrobnosti) za úpravou například soudních řízení, což je – a to i s vědomím odlišností mezi veřejnou správou a soudnictvím – na jejím historickém vývoji zřetelně patrné.

Právní úprava správního řízení byla na svých počátcích, tedy v rakouské monarchii ve 2. polovině 19. století, spíše skromná a zároveň (!) značně nepřehledná. Sestávala z řady dílčích předpisů (různého charakteru) hmotného i procesního práva, které dohromady dávaly jen velmi neúplný právní základ pro vedení téměř jakéhokoliv správního řízení.<sup>10</sup>

Nejúplnější úpravou bylo zřejmě nařízení ministra vnitra a spravedlnosti č. 52/1855 ř. z., jímž se vydává úřední instrukce pro čistě politické a smíšené okresní a stoliční úřady (úřední instrukce), ani ta však nepředstavovala komplexní právní úpravu správního řízení (a to nejen z dnešního, ale ani tehdejšího úhlu pohledu).<sup>11</sup> Někteří autoři – například Čížek – proto na správní řízení skoro až automaticky aplikovali předpisy o civilním řízení soudním, což koneckonců připouštěly i některé nesporné administrativní autority (Pražák), jakkoliv zdůrazňovaly, že jen „s náležitou opatrností“.

Ve správní praxi předrepublikové veřejné správy byla vůči ústnímu výslehu (ať již svědků či procesních „stran“, tj. účastníků) od počátku patrná určitá rezervovanost, ne-li dokonce averze. Ta vyplývala jak z vyšší míry oficióznosti správního řízení ve srovnání s řízením soudním, tak z – přinejmenším počáteční – nemožnosti trestního postihu vyslychaného za křivou výpověď. Ta se někdy nahrazovala tzv. přísežnou výpovědí, kdy byli vyslýchaní vzati pod přísahu. V některých typech řízení pak existovala i možnost výslehu svědka prostřednictvím dožádaných soudů<sup>12</sup>, které disponovaly nejen vyšším respektem v obecném vnímání, ale také právě úpravou postihu za křivou výpověď. Zde také existovala mnohem přesnější úprava možnosti odepření výpovědi, která v případech výslehu u správního úřadu v zásadě absentovala.<sup>13</sup>

Není přitom bez zajímavosti, že doboví autoři vykládali danou právní úpravu tak, že předvolaný sice měl povinnost se ke správnímu úřadu dostavit (pokud tak neučinil, mohl být předveden), neměl však povinnost odpovídat na položené otázky. Žádný předpis (zákonného charakteru) totiž nezakotvoval všeobecnou povinnost informovat správní orgán o důležitých skutečnostech, tedy povinnost svědčit.<sup>14</sup> Na druhou stranu však účastníkům svědčilo právo být v řízení slyšeni, tj. nebyla jim upírána možnost vyjádřit se ke skutkovým zjištěním správního

<sup>8</sup> Sněmovní tisk č. 555/0, op. cit., str. 199.

<sup>9</sup> Na samostatné zamyšlení by bylo, nakolik mohou mít tyto terminologické změny vůbec nějaký právní význam.

<sup>10</sup> Podrobněji viz také například KOL. AUT.: Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005). Olomouc: Periplum, 2007, str. 102 a násl.

<sup>11</sup> Kol. aut., 2007, op. cit., str. 75, 79.

<sup>12</sup> PRAŽÁK, J.: Rakouské právo veřejné, Díl druhý – Právo správní. Praha: Jednota právnická, 1905, str. 166.

<sup>13</sup> Kol. aut., 2007, op. cit., str. 78, 104 a násl.

<sup>14</sup> Pražák, 1905, op. cit., str. 167.

orgánu.<sup>15</sup> Tímto prostriedkom také mohl byť čiastočne nahrazovaný i jinak blízke neupravený inštitút práva účastníkov nahliadnúť do správneho spisu.

Rakouská úprava pretrvala i po vzniku československej republiky a bola podstatnejšie zmenená vlastne až v súvislosti s druhou reformou verejnej správy (tzv. zemskou) v roku 1927. Ustanovení čl. 10 zákona č. 125/1927 Sb., o organizácii politickej správy zmocnil (resp. vyzval) vládu k vydaniu nařízení, jímž by byly sjednoceny a upraveny předpisy o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů se zřetelem k účelnému zjednodušení a urychlení řízení.

Tímto předpisem se následně stalo nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení).<sup>16</sup> Ve vztahu k tematickému zaměření tohoto textu je pak třeba se věnovat zejména ustanovení § 42, ze kterého se dovozovala fakultativnost důkazního řízení, které se provádělo pouze tehdy, nebylo-li možné učinit rozhodnutí „*již podle návrhu a předložených důkazů nebo podle spisů u úřadu se nacházejících*“.

Přestože tato úprava respektovala práva stran být slyšeny (ustanovení § 46 odst. 1 a odst. 4), jejich výsledek ve smyslu povinnosti stran odpovídat na otázky správního orgánu explicitně upraven nebyl. Tomu odpovídala i dobová judikatura.<sup>17</sup> Jednoznačná úprava pak neexistovala ani pro výsledek svědků – správní řád z roku 1928 se zaměřil spíše na úpravu výjimek ze svědecké povinnosti (ustanovení § 55 až 60, která byla víceméně převzata z civilních soudních řádů<sup>18</sup>), zbytek se podle všeho dovozoval především prostřednictvím všeobecných zásad řízení (§ 41 až 47).

Raně poválečný stav právní úpravy správního řízení nedoznal výraznějších změn oproti prvorepublikové úpravě. Za zmínku může stát snad jen protektorátní nařízení ministra vnitra č. 150/1944 Sb., o obecním řízení správním, které představovalo specifickou procesní úpravu správního řízení, jež konají obce ve věcech náležejících do jejich působnosti. Kromě jiného v § 8 upravil mírně odlišně deliktní odpovědnost za křivou svědeckou nebo znaleckou výpověď – tu bylo možno (nešlo-li o trestný čin stíhatelný soudně) trestat pokutou až 10000 korun nebo vězením do jednoho měsíce. Jiná specifika ohledně výpovědi či výsledku účastníků řízení však ani zde upravena nebyla. V souladu s ustanovením § 1 tohoto nařízení se i pro jím upravené případy stále subsidiárně používal správní řád z roku 1928.

Nová úprava správního řízení přišla až deset let po skončení války v podobě vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (doplňným vyhláškou ministerstva spravedlnosti č. 73/1955 Ú. I.). I ta – ač též vycházela z demonstrativního výčtu důkazních prostředků (ve světle zásady materiální pravdy) – hovořila pouze o výsledku svědků a nikoliv účastníků řízení. Určitou novinkou zde však bylo v § 21 zakotvení připuštění čestného prohlášení účastníků řízení namísto důkazů.

Tato úprava byla poměrně záhy nahrazena dalším vládním nařízením tentokrát č. 91/1960 Sb., o správním řízení. V oblasti důkazních prostředků (resp. výsledku účastníků) však mnoho nezměnila. Výslovně byla založena povinnost účastníků řízení spolupracovat s národními výbory při opatřování podkladů pro rozhodnutí (ustanovení § 8 odst. 1 *in fine*), z ní samotné však opět oprávnění správního orgánu vyslyšet účastníky bez dalšího zřejmě vyvodit nelze.

Ve druhé polovině 60. let pak přichází již prozatím nejdéle platný správní řád v podobě zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení. I ten vychází z demonstrativního výčtu důkazních prostředků a z důrazu na zásadu materiální pravdy, přičemž i jeden z posledních komentářů k tomuto předpisu výslovně uváděl, že výsledek účastníka řízení nelze považovat za důkaz.<sup>19</sup> Na druhou stranu je však ve vztahu ke zpracovávanému tématu třeba uvést, že podle § 33 odst. 1 tohoto zákona měli účastníci řízení právo nejen navrhnout důkazy a jejich doplnění, ale také „...klást svědkům a znalcům otázky při ústním jednání a místním ohledání“.

<sup>15</sup> Hoetzel, 1911, op. cit., str. 216.

<sup>16</sup> Ve vztahu k tematickému zaměření tohoto příspěvku je zřejmě vhodné zdůraznit, že dle § 1 odst. 3 byl tento správní řád vyloučen pro potřeby trestních řízení správních.

<sup>17</sup> Viz například HAVELKA, J.: Nástin zásad správního řízení (podle judikatury Nejvyššího správního soudu). Praha: Všečeka & spol., 1927, str. 37, 39.

<sup>18</sup> JOACHIM, V., HOLL, R., JABŮREK, L.: Správa zemská a okresní v Republice Československé: soubor předpisů o organizaci a působnosti zemských a okresních úřadů a zastupitelstev, Sv. 2, Vládní nařízení o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení), jednací řád pro zemské a okresní úřady. Praha: Státní tiskárna, 1928, str. 96.

<sup>19</sup> VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M.: Správní řád, komentář. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 94 a 112.

#### **4 VÝSLECH ÚČASTNÍKŮ ŘÍZENÍ V SOUČASNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ**

Stávající obecná právní úprava správního řízení v České republice představovaná zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění vychází podobně jako úpravy předchozí z demonstrativnosti výčtu přípustných důkazních prostředků ve správním řízení. Z její dikce se však dovozuje, že ustanovení o povinnosti výpovědi svědka nelze pro výslech (výpověď) účastníka řízení použít.<sup>20</sup> Tento názor vychází z ustanovení § 55 odst. 1 správního řádu, které výslovně uvádí, že jako „svědek“ je povinen vypovídat „každý, kdo není účastníkem“. To nebrání tomu, aby účastník před správním orgánem případně dobrovolně „vypověděl“, co chce správnímu orgánu sdělit, nelze jej však k takovému kroku nutit podobně jako svědka.<sup>21</sup>

Výjimkou (upravenou v samotném správním řádu) je výslech účastníka sporného řízení dle § 141 odst. 6, který vychází ze sníženého uplatňování zásady materiální pravdy v tomto typu řízení (§ 141 odst. 4 *in fine* správního řádu).<sup>22</sup>

Judikatura nicméně již za dřívější právní úpravy správního řízení (71/1967 Sb.) dovodila přípustnost výslechu žadatele o přiznání statusu uprchlíka.<sup>23</sup> Dnes by zřejmě šlo o tzv. „pohovor se žadatelem o udělení mezinárodní ochrany“ dle § 23 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění. V něm, pro zajímavost, stále je – na rozdíl od „nového“ správního řádu – připuštěno také čestné prohlášení účastníka řízení namísto důkazu (ustanovení § 23b azylového zákona).

Víceméně ryze hypotetickou – nicméně ne zcela nezajímavou – otázkou může být situace, kdy by výslech účastníka řízení navrhl Veřejný ochránce práv (ombudsman) podle § 15 odst. 2 písm. d) zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění.<sup>24</sup> Toto ustanovení bývá zdůvodňováno faktem, že se nejedná jako vhodné ani praktické (z důvodu zachování nestrannosti), aby případné důkazy prováděl sám veřejný ochránce práv.<sup>25</sup> Pokud bychom připustili, že tento předpis představuje zvláštní právní úpravu vůči správnímu řádu (neboť těžko lze dovozovat, že je „ještě obecnější“ než správní řád), zřejmě čistě technicky takový postup možný je<sup>26</sup>, byť bychom na něj z řady důvodů zřejmě nahlíželi jako na výraznou zvláštnost.

#### **5 ZÁVĚR**

I současné zvláštní úpravy tedy pojmově vzato výslech účastníků řízení navzdory restriktivně vnímané obecné právní úpravě připouštějí. V tomto světle je tak navrhovaná podoba nového přestupkového zákona „jen“ dalším zvláštním předpisem, který výslech účastníka řízení explicitně připustí. Zřetelná historická paralela v oblasti správního řízení k němu však patrně neexistuje.

V současné době samozřejmě zůstává nejasné nejen to, v jaké podobě bude nový přestupkový zákon vůbec přijat, ale i to, jaké teoretické i praktické otázky nová právní úprava vyvolá (a to, logicky, nejen v oblasti dokazování).

Po prvotním seznámení se zdá, že nově zaváděné instituty (výslech účastníků, resp. právo účastníků klást otázky svědkům atp.) jsou do jisté míry kombinací důkazních prostředků s instituty připomínajícími spíše rozvedení práva být slyšen ve správním řízení, resp. zásady součinnosti správních orgánů a účastníků řízení.<sup>27</sup> Podle něj (zejm. dle § 36 správního řádu) mají účastníci správního řízení právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy, vyjádřit své stanovisko a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Tato oprávnění dohromady vytvářejí výrazné opory procesního

<sup>20</sup> VEDRAL, J.: Správní řád, komentář. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 541, 1088.

<sup>21</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: Správní řád, komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 261.

<sup>22</sup> Vedral, 2012, op. cit., str. 1088.

<sup>23</sup> Vopálka, Šimůnková, Šolín, 2003, op. cit., str. 96.

<sup>24</sup> „Úřady jsou povinny na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené ... provést důkazy, které ochránce navrhne...“.

<sup>25</sup> SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 122.

<sup>26</sup> Ke stejnému závěru již někteří dospěli ještě ve vztahu ke starému správnímu řádu (což však na věci nic nemění). Viz například VALACHOVÁ, K.: Možnosti ochránce práv ve vztahu ke správnímu řádu a soudnímu řádu správnímu, in HRABCOVÁ, D. (ed.): Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Brno: MU a Kancelář veřejného ochránce práv, 2003, str. 107 a násl. Cit dle: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/Publikace/Pusobeni\\_ombudsmana\\_konference.doc](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Pusobeni_ombudsmana_konference.doc).

<sup>27</sup> Viz také např. ŠMÍD, L. a kol.: Správní řád a předpisy souvisící. Praha: Panorama, 1984, str. 91.

postavení účastníka správního řízení, které nově zaváděná úprava § 82 návrhu přestupkového zákona dále rozvádí a konkretizuje pro potřeby přestupkového řízení. Svědčí pro to zejména jejich vlastnosti jako dobrovolnost a subsidiarita jejich použití.

**Použitá literatura:**

- HAVELKA, J.: Nástin zásad správního řízení (podle judikatury Nejvyššího správního soudu). Praha: Všečeka & spol., 1927
- HOETZEL, J.: Strany v rakouském řízení správním. Příspěvky k poznání správního processu. Praha: Nákladem klubu konceptního úřednictva zemského výboru Království českého, 1911
- JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: Správní řád, komentář. Praha: C. H. Beck, 2013
- JOACHIM, V., HOLL, R., JABŮREK, L.: Správa zemská a okresní v Republice Československé: soubor předpisů o organizaci a působnosti zemských a okresních úřadů a zastupitelstev, Sv. 2, Vládní nařízení o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení), jednací řád pro zemské a okresní úřady. Praha: Státní tiskárna, 1928
- KOL. AUT.: Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005). Olomouc: Periplum, 2007
- PRAŽÁK, J.: Rakouské právo veřejné, díl druhý – Právo správní. Praha: Jednota právnická, 1905
- SKULOVÁ, S. a kol.: Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012
- SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář. Praha: C. H. Beck, 2011
- ŠMÍD, L. a kol.: Správní řád a předpisy souvisící. Praha: Panorama, 1984
- VALACHOVÁ, K.: Možnosti ochránce práv ve vztahu ke správnímu řádu a soudnímu řádu správnímu, in HRABCOVÁ, D. (ed.): Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Brno: MU a Kancelář veřejného ochránce práv, 2003. Zdroj: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/Publikace/Pusobeni\\_ombudsmana\\_konference.doc](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Pusobeni_ombudsmana_konference.doc)
- VEDRAL, J.: Správní řád, komentář. Praha: Bova Polygon, 2012
- VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M.: Správní řád, komentář. Praha: C. H. Beck, 2003

**Použité jiné dokumenty:**

- Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. Zdroj: <http://www.mvcr.cz/clanek/poradni-sbor-ministra-vnitra-pro-spravni-rad.aspx>.
- Sněmovní tisk č. 555, 7. volební období. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

**Kontaktní údaje:**

JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.  
janmal@ksp.zcu.cz  
Katedra správního práva  
Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni  
Sady Pětatřicátníků 14  
306 14 Plzeň  
Česká republika

# KOLÍZIA DÔKAZNÉHO BREMENA DAŇOVÉHO SUBJEKTU V DAŇOVOM KONANÍ S PRINCÍPOM ZÁKAZU DONUCOVANIA K SEBAOBVIŇOVANIU<sup>1</sup>

Ľubica Masárová

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

**Abstract:** The paper analyses the question of the burden of proof, that belongs to the taxpayer within the tax proceeding. In particular it considers the possibility of the *nemo tenetur se ipsum accusare* principle and the burden of proof, that is on the taxpayer, collision.

**Abstrakt:** Príspevok sa venuje otázke dôkazného bremena, ktoré má v daňovom konaní daňový subjekt. Osobitne je analyzovaná prípadná kolízia tohto dôkazného bremena s princípom *nemo tenetur se ipsum accusare*.

**Key words:** tax proceedings, taxpayer, the burden of proof, *nemo tenetur se ipsum accusare*

**Kľúčové slová:** daňové konanie, daňový subjekt, dôkazné bremeno, princíp *nemo tenetur se ipsum accusare*

## 1 ÚVOD

Skúmaniu právneho princípu *nemo tenetur se ipsum accusare* (nikto nie je povinný sám seba obviňovať) je doposiaľ venovaná pozornosť najmä v oblasti trestného práva. Problematika zákazu donucovania k sebaobviňovaniu má však širší rozsah. Problémy pri aplikácii uvedeného princípu nie je možné skúmať iba izolovane v trestných konaniach, ale aj v interakcii s inými verejnoprávnymi, najmä správnymi konaniami. Uvedené z dôvodu, že rôzne správne konania (medzi nimi aj konanie daňové) sú upravené tak, že zákonom alebo rozhodnutím príslušného správneho orgánu môžu byť účastníkovi konania uložené povinnosti spolupracovať, ktorých nerespektovanie môže viesť k uloženiu sankcie, ba dokonca k trestnému stíhaniu. Povinnosť spolupracovať sa môže prejavovať napr. v povinnosti vedenia záznamov, v povinnosti predkladať predmetné záznamy, v povinnosti poskytovať k nim vysvetlenia, alebo aj v povinnosti preukazovať pravdivosť, úplnosť a správnosť údajov poskytnutých v rôznych priznaniach, hláseniach ap.

Vzhľadom k tomu, že takto uložené povinnosti spolupracovať v mimo –trestných oblastiach nútia osobu k aktívnemu konaniu voči štátnemu orgánu, potom je zrejmé, že plnenie týchto povinností je v napätom vzťahu k princípu *nemo tenetur* vo všetkých prípadoch, kde pri plnení týchto povinností môže dôjsť aj k poskytnutiu informácie o spáchaní trestného deliktu, napr. v prípade plnenia povinností daňových subjektov voči daňovým orgánom. Je preto namieste otázka, aké dôsledky má dodržiavanie predmetného princípu na správno-právne povinnosti spolupracovať v prípade, že by osobu nútili uvádzať proti sebe dôkazy v správnom konaní, ktoré by voči nej potom mohli byť použité aj v trestnom konaní? Pôsobí teda princípu *nemo tenetur* iba v trestnom konaní, alebo má vplyv aj na vynucovanie povinnosti spolupracovať v správnom, resp. daňovom konaní?

## 2 PRÁVO NEPRISPIEVAŤ K VLASTNÉMU OBVINENIU

### 2.1 Stručný historický exkurz a zakotvenie princípu *nemo tenetur* v právnom poriadku SR

Ako uvádza Musil, právni princípu *nemo tenetur se ipsum accusare* bol uznávaný niektorými právnymi systémami už v staroveku. Zásadný obrat vo vzťahu k tejto zásade nastal niekedy v 12. storočí, kedy sa presadilo inkvizíčné trestné konania, ktorého súčasťou bolo zakotvenie povinnosti obvinenej osoby vypovedať pravdivo. Až veľké buržoázne revolúcie viedli k opätovnej renesancii tohto princípu. Prvé explicitné vyjadrenie tohto princípu priniesol Piaty dodatok americkej ústavy

<sup>1</sup> Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

z roku 1791 (od tejto doby je toto pravidlo považované v USA za súčasť tzv. Bill of Right a v americkej právnej doktríne sa potom hovorí o „*privilege against self-incrimination*“). K uznaniu a k legislatívnemu zakotveniu tejto zásady v Európe došlo až v priebehu 19. storočia, pričom v európskych kontinentálnych krajinách nie je táto zásada spravidla zakotvená priamo v ústave, ale v trestnoprávných normách.<sup>2</sup>

V medzinárodných dokumentoch o ľudských právach možno nájsť pravidlo *nemo tenetur* v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach z roku 1966<sup>3</sup>, ktorého čl. 14 ods. 3 písm. g) stanovuje, že obvinený „nesmie byť nútený svedčiť proti sebe alebo priznať vinu“.

V podmienkach Slovenskej republiky je pravidlo *nemo tenetur* obsiahnuté v čl. 47 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „každý má právo odoprieť výpoveď, ak by ňou spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo blízkej osobe“ a v čl. 50 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „obvinený má právo odoprieť výpoveď; tohto práva ho nemožno pozbaviť nijakým spôsobom“. Ako konštatuje Drgonec „ak sa čl. 47 ods. 1 ústavy bude vysvetľovať vo vzájomnej súvislosti s čl. 50 ods. 4 ústavy, potom by výsledkom logického výkladu prinajmenšom mohol byť záver, že článkom 47 ods. 1 sa zaručuje právo odoprieť výpoveď do momentu vzniesenia obvinenia a po vznesení obvinenia môže ten, ktoré bol označený za obvineného, uplatniť právo zaručené článkom 50 ods. 4.“<sup>4</sup> Identická úprava je obsiahnutá aj v čl. 37 ods. 1 a čl. 40 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd<sup>5</sup>. Tieto práva sa konkretizované ďalej v § 121 Trestného poriadku vo vzťahu k obvinenému a v § 130 Trestného poriadku vo vzťahu k svedkom.<sup>6</sup> Právo odoprieť výpoveď možno nájsť aj v iných procesných predpisoch upravujúcich správne konania, napr. v § 35 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších zmien, v § 56 ods. 2 a § 73 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších zmien. Čo sa týka oblasti správy daní, je potrebné uviesť, že § 25 ods. 2 zákona č. 563/2009 Z.z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien, garantuje právo odoprieť výpoveď iba v súvislosti s výsluchom svedka. Daňovému subjektu je naopak uložená povinnosť spolupracovať so správcom dane v procese daňovej kontroly a v daňovom konaní, ktorej súčasťou je aj povinnosť predkladať vedené záznamy, evidencie a dokumenty súvisiace s daňovou povinnosťou a poskytovať potrebné vysvetlenia (napr. § 39, § 45 ods. 2 Daňového poriadku atď.). Nesplnenie týchto povinností znamená možnosť sankcionovania daňového subjektu zo strany správcu dane za viacero správnych deliktov upravených v § 154 daňového poriadku. Súčasne v prípade daňovníka – fyzickej osoby môže pri splnení zákonných podmienok dôjsť aj k naplneniu skutkovej podstaty trestného činu marenia výkonu správy daní, upraveného v § 278a zákona č. 300/2005 Z.z.<sup>7</sup> Zodpovedanie otázky pôsobenia princípu *nemo tenetur* aj v daňovom konaní, ktoré môže prípadnému trestnému konaniu predchádzať, alebo môže prebiehať paralelne s ním, je preto veľmi žiaduce. Uvedené aj s ohľadom na skutočnosť, že v súvislosti s úpravou ochrany daňového tajomstva je v Daňovom poriadku explicitná úprava obsiahnutá v § 13 ods. 6 písm. j), podľa ktorej sa za porušenie daňového tajomstva nepovažuje poskytnutie informácií získaných pri správe daní prokuratúre, orgánom činným v trestnom konaní a Policajnému zboru. Zároveň Daňový poriadok výslovne v § 44 ods. 4 písm. d) a § 46 ods. 3 predpokladá, že samotná daňová kontrola môže byť vykonávaná na podnet orgánov činných v trestnom konaní.

<sup>2</sup> K tomu pozri MUSIL, J.: Zákaz donucování k sebeobviňování (nemo tenetur se ipsum accusare) (dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/4-2009-zakaz-donucovani-k-sebeobvinovani-nemo-tenetur-se-ipsum-accusare.aspx>)

<sup>3</sup> Vyhláška ministra zahraničných vecí čl. 120/1976 Zb.

<sup>4</sup> DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky, Komentár, s. 572

<sup>5</sup> Ústavný zákon č. 23/1991 Zb.

<sup>6</sup> Zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok v znení neskorších zmien.

<sup>7</sup> Podľa § 278a ods. 1: Kto marí výkon správy daní tým, že a) v v dokladoch predkladaných pri správe daní uvedie nepravdivé alebo hrubo skresľujúce údaje, alebo zatají povinné údaje o skutočnostiach rozhodujúcich pre správne určenie dane, b) pozmení, znehodnotí alebo zníži doklady rozhodujúce pre správne určenie dane, c) nesplní zákonom uloženú mu oznamovaciu povinnosť, alebo d) nesplní povinnosť uloženú mu zákonom pri daňovej kontrole, hoci bol za obdobný čin v predchádzajúcich dvanástich mesiacoch postihnutý, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.

Je potrebné konštatovať, že žiadna relevantná judikatúra slovenských súdov v súvislosti s aplikáciou princípu *nemo tenetur* už vo fáze daňového konania nie je dostupná. Uvedené zrejme z dôvodu, že súdy s námietkou porušenia predmetného princípu vo fáze daňového konania neboli zatiaľ konfrontované, a to napriek tomu, že výsledky daňového konania a informácie v ňom získané bezpochyby môže mať a majú za následok prípadné trestné stíhanie pre daňový trestný čin, resp. toto daňové konanie (daňová kontrola) môže byť dokonca priamo orgánmi činnými v trestnom konaní iniciované. Pre prípadnú budúcu rozhodovaciu činnosť je preto zásadné rešpektovanie judikatúry ESĽP v oblasti aplikácie predmetného princípu, prípadne aj prax súdov ostatných zmluvných strán európskeho Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

## **2.2 Vybraná judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva k právu neobviňovať sám seba**

Európsky Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950 (ďalej aj len „Dohovor“) výslovné zakotvenie princípu *nemo tenetur* neobsahuje, rovnako tak ani jeho dodatkové protokoly.

Ako však vyplýva napr. z rozsudku *John Murray proti Spojenému kráľovstvu*<sup>8</sup> aj keď právo mlčať a právo neprispievať k vlastnému obvineniu nie sú výslovne uvedené v čl. 6 Dohovoru, nemožno pochybovať o tom, že sú všeobecne uznávanými medzinárodnými štandardmi, ktoré ležia v srdci pojmu spravodlivého konania podľa čl. 6. Konkrétne právo neprispievať k svojmu vlastnému obvineniu predpokladá, že štátne orgány sa snažia svoju argumentáciu podložiť bez toho, aby použili dôkazy získané donútením alebo pod nátlakom proti vôli „obvineného“. Poskytnutím ochrany obvinenému proti nedovolenému donúteniu zo strany štátnych orgánov tieto imunity prispievajú k predchádzaniu justičným omylom a zaisteniu cieľov čl. 6 Dohovoru.<sup>9</sup>

Prvýkrát Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj len „ESĽP“) „vyplnil“ medzeru týkajúcu sa explicitného zakotvenia práva mlčať v rozsudku *Funke proti Francúzsku*<sup>10</sup>. V danom prípade bol sťažovateľ odsúdený k zaplateniu pokuty z dôvodu, že odmietol poskytnúť colným orgánom výpisy zo svojich zahraničných bankových účtov a zároveň mu bola uložená povinnosť tieto dokumenty vydať. Súd konštatoval, že došlo k porušeniu čl. 6 ods. 1 Dohovoru, pričom o.i. argumentoval tým, že colné orgány vyvolali odsúdenie sťažovateľa, aby získali určité dôkazy, ktorých existenciu len predpokladali. Keďže ich nechceli alebo nemohli získať iným spôsobom, pokúsili sa sťažovateľa donútiť, aby sám poskytol dôkazy o trestných činoch, ktoré spáchal. Ani „zvláštnosti colného práva“ však nemôžu ospravedlniť zásah do práva každého „obvineného“ – v autonómnom význame, ktorý čl. 6 prisudzuje tomuto pojmu - práva mlčať a neprispievať k vlastnému obvineniu.

V zásade z dostupnej judikatúry ESĽP možno zhrnúť, že súd pri posudzovaní toho, či postup príslušných orgánov porušil samotnú podstatu výsady neusvedčovať sám seba, posudzuje nasledovné skutočnosti: povahu a intenzitu donútenia, existenciu akýchkoľvek relevantných procesných záruk a ako boli takto získané dôkazy použité.

Vo veci *Saunders proti Spojenému kráľovstvu*<sup>11</sup> bol sťažovateľ pod hrozbou trestných sankcií (odňatie slobody až na 2 roky) v prípade odmietnutia spolupráce donútený spolupracovať s inšpektormi vyšetrojúcimi, či prevod obchodnej spoločnosti, na ktorom sa podieľal, nebol v rozpore s právom hospodárskej súťaže. Na základe tejto výpovede bol následne odsúdený za podvod, čo podľa ESĽP znamenalo porušeniu čl. 6 práve z dôvodu porušenia princípu *nemo tenetur*. Ako uviedol, právo neprispievať k vlastnému obvineniu predovšetkým predpokladá, že obžaloba v trestnej veci sa snaží preukázať vinu bez toho, aby sa uchyľovala k dôkazom získaným prostredníctvom donútenia alebo nátlaku bez ohľadu na vôľu obvineného. V tomto zmysle je toto právo úzko spojené s prezumpciou nevinu obsiahnutou v čl. 6 ods. 2 Dohovoru. V tejto veci bolo pre ESĽP rozhodujúce, že výpovede obvineného pred inšpektormi ministerstva obchodu a priemyslu a to pod hrozbou sankcie, v prípade odmietnutia vypovedať, boli následne v priebehu trestného konania obžalobou použité v snahe preukázať vinu. Tu však súd pripomenul, že toto právo nezahrňuje použitie v trestnom konaní tých vecí, ktoré je možné od obvineného získať

<sup>8</sup> Rozsudok ESĽP *John Murray proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 08.02.1996, sťažnosť č. 18731/91.

<sup>9</sup> K tomu pozri tiež napr. KMEC, J., KOSAR, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M.: *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. s. 765 – 771; MOLEK, P.: *Právo na spravedlivý proces*. s. 338 – 356.

<sup>10</sup> Rozsudok ESĽP *Funke proti Francúzsku* zo dňa 25.02.1993, sťažnosť č. 10828/84.

<sup>11</sup> Rozsudok ESĽP *Saunders proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 17.12.1996, sťažnosť č. 19187/91.

prostredníctvom donútenia, ale ktoré existujú nezávisle na jeho vôli, ako sú okrem iného aj dokumenty a listiny získané na základe príkazu atď.

Vzhľadom na rozsah tohto príspevku tu nie je možné analyzovať podrobne všetky rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúce sa danej problematiky, preto budú vybrané len niektoré, ktoré súvisia zároveň s problematikou aplikácie princípov zákazu sebausvedčovania v daňových konaniach. Ide najmä o tie prípady, kedy vnútroštátne právo určuje povinnosť poskytnúť štátnym orgánom určité informácie, pričom v prípade nerešpektovania tejto povinnosti môžu byť dotknutej osobe uložené určité sankcie.

V oblasti daňovej, kde vo všeobecnosti platí informačná povinnosť vo vzťahu k vlastnej daňovej povinnosti, je zásadné rozhodnutie ESLP vo veci *Allen proti Spojenému kráľovstvu*<sup>12</sup> a vo veci *King proti Spojenému kráľovstvu*<sup>13</sup>. Súd tu konštatoval, že právo neobviňovať sa nejde až tak ďaleko, aby zahrňovalo právo odmietnuť podať daňové priznanie. Zdôraznil, že právo neobviňovať sa nepôsobí ako zákaz použitia donútenia na vyžadovanie poskytovania informácií daňovými subjektmi o ich daňových povinnostiach, pretože povinnosť poskytnúť údaje o príjmoch a majetku za účelom určenia výšky daňovej povinnosti je neoddeliteľnou vlastnosťou daňového systému členských štátov a bez plnenia tejto povinnosti si len ťažko možno predstaviť účinné fungovanie daňových systémov v zmluvných štátoch Dohovoru.

Vo vzťahu k poskytovaniu materiálnych dôkazov v podobe rôznych listín a dokumentov je zásadné aj rozhodnutie ESLP vo veci *J.B. proti Švajčiarsku*<sup>14</sup>. V tomto prípade daňové orgány zistili, že sťažovateľ uskutočnil určité finančné transakcie, avšak príjmy z nich nezahmul do svojho daňového priznania v príslušných zdaňovacích obdobiach. Sťažovateľ síce pripustil určité nedostatky v jeho daňových priznaniach, odmietol však vydať akékoľvek dokumenty týkajúce sa týchto finančných transakcií, za čo mu bola opakované ukladaná daňovými orgánmi pokuta. Sťažovateľ nemohol vylúčiť, že všetky dodatočné príjmy z nezdanených zdrojov, ktoré by tieto dokumenty odhalili, by predstavovali trestný čin krátenia dane. Podľa názoru ESLP sa daňové orgány snažili prinútiť sťažovateľa k predloženiu dokumentov, z ktorých by bolo možné zistiť, že mal aj ďalšie daňové príjmy, ktoré nepriznal, čo mohlo následne viesť k jeho trestnému stíhaniu. Súd odmietol argumentáciu vlády, že voči sťažovateľovi nebolo v danom čase vedené trestné stíhanie, a že oddelenie oboch konaní – bežného daňového konania na jednej strane a trestného konania pre trestný čin krátenia dane na druhej strane – by v praxi mohlo spôsobiť problémy, a pripomenul, že jeho úlohou je, aby sa zaoberal tým, či zmluvné štáty dosiahli výsledok požadovaný Dohovorom, a nie, aby im ukazoval prostriedky, aké majú použiť, aby mohli splniť svoje povinnosti z hľadiska Dohovoru. Súd odmietol aj námietku vlády, že požadované dokumenty je treba považovať za materiály, ktorých existencia je nezávislá na vôli dotknutej osoby a ktoré teda od nej mohli byť požadované aj za cenu donútenia. Súd konštatoval, že k porušeniu čl. 6 Dohovoru došlo, a to v aspekte porušenia práva neobviňovať sám seba.

### **2.3 Vplyv rozhodnutia J.B. proti Švajčiarsku na rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu Holandského kráľovstva (Hoge Raad) v súvislosti s informačnou povinnosťou daňových subjektov a jej kolíziou s princípom *nemo tenetur***

Momentálne najaktuálnejším je rozhodnutie ESLP vo veci *VAN WEERELT proti Holandsku*<sup>15</sup>. V tejto veci síce súd odmietol sťažnosť ako neprijateľnú z dôvodu jej predčasnosti, avšak z hľadiska analyzovanej problematiky ide o rozhodnutie aktuálne nadväzujúce na rozhodnutie vo veci *J.B. proti Švajčiarsku*. Význam tohto rozhodnutia je, podľa môjho názoru, v tom, že ESLP v odôvodnení svojho rozhodnutia, ktorým odmietol sťažnosť ako predčasnú, vychádzal zo zásadných garancií, ktoré poskytol daňovému subjektu v priebehu daňového konania práve holandský najvyšší súd. Tým sa podľa ESLP tento prípad odlišoval od prípadu J.B. proti Švajčiarsku.

V posudzovanom prípade holandské daňové orgány na základe informácií od nemeckej daňovej správy zistili, že daňovník mal bankový účet, ktorý spravoval lichtenštajnsky fond v Lichtenštajnsku (nemecké daňové orgány získali informácie o účtoch vedených pre nerezidentov

<sup>12</sup> Rozsudok ESLP *Allen proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 10.09.2002, sťažnosť č. 76574/01.

<sup>13</sup> Rozsudok ESLP *King proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 08.04.2003, sťažnosť č. 13881/02.

<sup>14</sup> Rozsudok ESLP *J.B. proti Švajčiarsku* zo dňa 03.05.2001, sťažnosť č. 31827/96.

<sup>15</sup> Rozhodnutie ESLP *Maurice Marcellin Marie VAN WEERELT proti Holandsku* zo dňa 09.07.2015, sťažnosť č. 784/14.



v banke v Lichtenštajnsku, a tieto na základe spontánnej výmeny daňových informácií podľa čl. 4 Smernice 77/799/EEC poskytli holandských daňových orgánom). Holandská daňová správa vyzvala daňovníka na poskytnutie informácií ohľadom uvedených aktív fondu, nakoľko sa domnievala, že daňovník osobne profitoval z aktív vedených týmto fondom. Daňovník odmietol poskytnúť požadované informácie s odôvodnením, že nimi nedisponuje, rovnako tak ani požadovanými dokumentmi týkajúcimi sa predmetného fondu. Na základe získaných informácií zároveň daňové orgány vydali daňový výmer, ktorým bez detailného odôvodnenia zvýšili daňovníkovi daň a určili pokutu. Proti uvedenému rozhodnutiu sa daňovník odvolal. Daňové orgány požiadali o vydanie súdneho príkazu, ktorým by bolo daňovníkovi nariadené, aby poskytol správcom dane požadované informácie. Súd v konaní prikázal poskytnúť predmetné informácie a zároveň určil za každý deň omeškania s ich poskytnutím pokutu vo výške 2500 EUR, maximálne do výšky 500000 EUR. Odvolací súd tento súdny príkaz potvrdil. Sťažovateľ podal opravný prostriedok na najvyšší súd, v ktorom namietal, že je nútený k sebaobviňovaniu a to tým, že je nútený predkladať dôkazy, ktoré proti nemu môžu byť použité v „trestných“ konaniach.

Najvyšší súd vo svojom rozhodnutí vychádzajúc práve z rozsudku J.B. proti Švajčiarsku uviedol, že vo vzťahu k materiálным dôkazom, ktorých existencia je závislá od vôle daňovníka (ako je tomu v posudzovanom prípade) platí princíp, že vydanie takýchto dokumentov môže byť vynucované pre účely vyberania daní. Ak však nemôže byť vylúčené, že dokumenty budú tiež využité v súvislosti s „trestným obvinením“, domáce štátne orgány budú musieť zabezpečiť, že daňovník bude môcť efektívne využiť svoje právo nepodieľať sa na svojom obvinení. Keďže potrebná právna regulácia v Holandsku absentuje, je na súde, aby poskytol potrebné záruky. Daňové orgány požiadali súd o vydanie súdneho príkazu za účelom výberu daní, avšak nevylučujú možnosť použitia predmetných informácií na uloženie administratívnych sankcií alebo trestného stíhania. Aby boli rešpektované požiadavky čl. 6 Dohovoru v súvislosti s dokumentmi, ktorých existencia je závislá od vôle daňovníka, prijaté opatrenia musia byť limitované v tom zmysle, že takýto súdny príkaz môže byť vydaný len s výhradou (obmedzením), že takto vydané dokumenty budú použité iba za účelom výberu daní.

Najvyšší súd teda konštatoval, že ak od daňovníka budú požadované materiály za účelom správneho výberu daní a daňovník sa spolieha na princíp *nemo tenetur*, je potrebné rozlíšiť nasledovné:

- a) v „civilných“ konaniach daňovníkovi pod hrozbou ukladania sankcií môže byť prikázané, aby vydal materiály relevantné pre správny výber daní, bez ohľadu na to, či tieto existujú závisle alebo nezávisle od jeho vôle, avšak s výhradou, že tie, ktoré sú od jeho vôle závislé, môžu byť neskôr použité výlučne za účelom správneho výberu daní;
- b) ak daňovník takémuto príkazu nevyhoví, musí znášať následné sankcie za porušenie tohto príkazu. Ak je sporné, či daňovník predmetný príkaz splnil, je dôkazné bremeno na štáte, aby preukázal, že daňovník skutočne disponuje materiálmi, ktoré sú od neho požadované;
- c) V prípade dokumentov závislých od vôle daňovníka, ktoré takto daňovník vydá na základe súdneho príkazu, tieto nemôžu byť použité za účelom vyrubenia daňových sankcií alebo trestného stíhania. Ak by sa tak stalo, bude na súde rozhodujúcim vo veci daní alebo trestného obvinenia, aké dôsledky vyvodí pri ich takomto použití.

Daňovník následne po rozhodnutí holandského najvyššieho súdu podal sťažnosť ESĽP, v ktorej namietal porušenie článku 6 Dohovoru postupom vnútroštátnych orgánov dovodiac, že je ním porušené jeho právo mlčať a nepodieľať sa na svojom obvinení. ESĽP v predmetnom prípade konštatoval, že daňové orgány ukladaním pokút skutočne od sťažovateľa požadovali informácie, ktoré sú závislé od jeho vôle, pretože tieto nevedeli získať zo žiadneho iného zdroja. Upozornil však, že konanie pred daňovými orgánmi nie je ukončené z dôvodu, že daňovník využil opravné prostriedky, o ktorých ešte nebolo s konečnou platnosťou rozhodnuté. Zároveň ESĽP akceptoval, že holandský najvyšší súd konal preventívne, aby sa zabránilo zneužitiu týchto informácií za účelom „trestného obvinenia“ sťažovateľa. Zdôraznil, že v danom prípade teda neexistuje ešte konečné rozhodnutie o „trestnom obvinení“, či už vo forme daňových pokút alebo trestného stíhania. Preto súd nevidel dôvod už v tejto etape konania posudzovať, že požiadavky čl. 6 Dohovoru nebudú v sťažovateľovom prípade dodržané.

### **3 ZÁVER**

Z vyššie analyzovanej judikatúry ESLP, ako aj Najvyššieho súdu Holandského kráľovstva, vyplýva, že princíp *nemo tenetur se ipsum accusare* pôsobí aj mimo trestnej oblasti. Vychádzajúc z predmetného je zrejmé, že ide o jeden z významných princípov práva na spravodlivé konanie, ktorý má v Slovenskej republike aj ústavné zakotvenie. Aj keď daňové konanie a trestné konanie v podmienkach Slovenskej republiky stoja samostatne vedľa seba a riadia sa osobitnými procesnými predpismi, je nesporné, že v mnohých prípadoch sa tieto konanie prelínajú a úzko spolu súvisia. Je zrejmé, že informačná povinnosť uložená daňovým subjektom je jedným zo základných predpokladov zabezpečujúcich správne fungovanie výberu daní. Na druhú stranu však by nebolo v súlade s ústavno-právnymi garanciami zákazu sebaobviňovania, ak by daňový subjekt bol mimo-trestnoprávnou cestou nútený predkladať dôkazy, ktoré by následne boli základom jeho trestného stíhania. Preto z dôvodu vyváženia predmetného verejného záujmu na správnom výbere daní a všeobecne uznávaného princípu *nemo tenetur*, ako súčasť práva na spravodlivé konanie, je potrebné poskytnutie dostatočných garancií, že táto rovnováha nebude neprimerane narušená tým, že informácie získané od daňových subjektov pod hrozbou ukladania peňažných pokút, resp. prípadného trestného stíhania, budú následne proti nim využité v trestnom konaní. „Právo mlčať“ by bolo len iluzórne, ak by dôkazy vynútené získané v daňovom konaní boli proti vôli osoby použité proti nej v trestnom konaní. V súvislosti s predmetným je preto zásadné aj vyššie analyzované rozhodnutie holandského najvyššieho súdu, ktorý vzhľadom k absencii príslušných garancií v procesných predpisoch sám formuloval, vychádzajúc pritom z judikatúry ESLP, príkaz pre súdy nižšieho stupňa v súvislosti s možnosťou ukladania príkazu na vydanie listín, resp. ukladania sankcií pri porušení predmetného príkazu, aby pri jeho vydávaní poskytli garancie princípu *nemo tenetur* daňovému subjektu tým, že možnosť použitia takto získaných dôkazov obmedzia výlučne na účely výberu daní. Druhou dôležitou otázkou v danej oblasti bude posudzovanie toho, ktoré z materiálnych dôkazov získaných daňovými orgánmi od daňového subjektu donútením je potrebné považovať za dôkazy, ktorých existencia je závislá od vôle daňového subjektu, a ktoré existujú nezávisle na jeho vôli, a teda ich je možné v trestnom konaní použiť aj ak boli od obvineného získané donútením.

#### **Použitá literatúra:**

DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2007. 1197 s. ISBN 80-89122-38-8

KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, 1687 s. ISBN 978-80-7400-365-3

MOLEK, P.: Právo na spravedlivý proces. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 576 s. ISBN 978-80-7357-748-3

MUSIL, J.: Zákaz donucování k sebeobviňování (*nemo tenetur se ipsum accusare*) (dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/4-2009-zakaz-donucovani-k-sebeobvinovani-nemo-tenetur-se-ipsum-accusare.aspx>)

#### **Kontaktné údaje:**

JUDr. Ľubica Masárová, PhD.

[lmasarova@seznam.cz](mailto:lmasarova@seznam.cz)

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Hornopotočná 23

918 43 Trnava

Slovenská republika

## VYUŽITEL'NOSŤ DÔKAZOV PRODUKOVANÝCH V TRESTNOM KONANÍ V SÚVISIACICH SPRÁVNÝCH KONANIACH

Peter Molitoris

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

**Abstract:** Paper deals with aplicability of several evidence produced in criminal proceedings in related administrative proceedings.

**Abstrakt:** Príspevok sa venuje možnostiam využitia niektorých dôkazov produkovaných v trestnom konaní v súvisiacich správnych konaniach.

**Key words:** evidence, criminal proceedings, administrative proceedings.

**Kľúčové slová:** dôkaz, trestné konanie, správne konanie.

### 1 ÚVOD

Dokazovanie je nevyhnutnou súčasťou niektorých správnych konaní. Jeho význam je podčiarknutý koncepciou zisťovania materiálnej pravdy, ktorá je v správnom poriadku vyjadrená povinnosťou správneho orgánu zistiť „presne a úplne skutočný stav veci“ (§ 32 ods. 1 správneho poriadku). Samotný pojem materiálnej pravdy, resp. obsah tohto pojmu je v právnej teórii pomerne polemickejší,<sup>1</sup> jeho význam však narastá v súvislosti s konaniami, na ktoré sa primerane aplikujú princípy vlastné konaniam trestnej povahy, najmä princíp prezumpcie nevinu. Bude sa teda jednať najmä o konania, v rámci ktorých sa rozhoduje o priestupkoch a správnych deliktach. Pre tento druh konaní je dokazovanie ich typickou, či dokonca nevyhnutnou súčasťou.

Správny poriadok neobsahuje osobitnú definíciu pojmu dokazovanie, ani presne nevymedzuje jeho priebeh či jednotlivé štádiá. Reflektujúc základné zásady správneho konania tiež nie je dokazovanie možné označiť za koncentrované a formalizované procesné štádium rozhodovania správneho orgánu, ale skôr za súčasť procesných postupov správneho orgánu a účastníkov konania v rámci zisťovania skutočného stavu veci. Správny poriadok uzavretým výpočtom nelimituje ani okruh dôkazov či dokazných prostriedkov, ktoré je možné pri dokazovaní využiť, explicitne však stanovuje podmienku, aby boli „v súlade s právnymi predpismi“ (§ 34 ods. 1).

Súlad dôkazu s právnymi predpismi resp. zákonnosť dôkazu nemusí vždy znamenať jeho prípustnosť v konkrétnom správnom konaní. Predložený príspevok predstavuje základný náčrt problematiky prípustnosti dôkazov, ktoré boli vyprodukované v rámci konania trestného, a teda postupom podľa ustanovení trestného poriadku, v súvisiacom konaní správnom. Zo systematického hľadiska venujeme pozornosť niektorým vybraným druhom dôkazov, ktoré sa v praxi objavujú najčastejšie, a zároveň ich využitie v správnom konaní spôsobuje najviac problémov či otvára najviac otázok.

Pred začatím samotnej analýzy si dovoľíme drobný terminologický exkurz za účelom objasnenia použitého pojmu „súvisiace správne konania“. Pre účely tohto príspevku rozumieme súvisiacimi právnymi konaniami správne konania, ktoré svojim predmetom a účastníkmi konania súvisia s prebiehajúcim alebo skončeným trestným konaním. Pôjde teda o správne konania, ktoré:

- a/ začali v nadväznosti na skončené trestné konanie,
- b/ prebiehajú súčasne s trestným konaním.

Typickým konaním začatým v nadväznosti na skončené trestné konanie je konanie priestupkové, a to v prípade, ak bolo trestné konanie skončené postupom podľa § 214 ods. 1 resp. § 280 ods. 2 Trestného poriadku z dôvodu, že skutok nie je trestným činom, ale mohlo by sa jednať o priestupok alebo iný správny delikt. Priestupkové konanie v tomto prípade začne podľa § 67 ods. 2 Zákona o priestupkoch.

<sup>1</sup> napr. KNAPP, V., Teorie práva. 1. vydání, Praha. C. H. Beck 1995, str. 217 - 218

Do druhej skupiny konaní zaraďujeme konania, ktoré začali a prebiehajú paralelne s trestným konaním. Tu máme namysliť najmä daňové konanie, prípadne konanie o prepustenie zo služobného pomeru policajta podľa zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 73/1998 Z. z.“).

## **2 DÔKAZY V SPRÁVNOM KONANÍ**

Ako už bolo uvedené, správny poriadok v § 34 ods. 1 stanovuje, že na dokazovanie možno použiť všetky prostriedky, ktorými možno zistiť a objasniť skutočný stav veci a ktoré sú v súlade s právnymi predpismi.

Dôkazy, ktoré boli získané alebo vykonané v nie v súlade s právnymi predpismi, teda dôkazy nezákonné, sú štandardne v správnom konaní považované za neprípustné. V tejto súvislosti je možné poukázať aj na judikatúru ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý v náleze sp. zn. II. ÚS 5/2011-77 konštatoval, že „procesné ustanovenie, podľa ktorého za dôkaz môžu slúžiť všetky prostriedky, ktorými možno zistiť a objasniť skutočný stav veci, pokiaľ sú v súlade s právnymi predpismi, treba z ústavnoprávneho hľadiska považovať za kolíziu verejného záujmu a ochrany práv. Ide totiž o stret medzi verejným záujmom na dôslednom objasnení rozhodujúcich skutočností potrebných na vydanie rozhodnutia v konaní a ochranou určitých práv, resp. oprávnených záujmov, ktoré bránia použitiu niektorého dôkazného prostriedku. Vo všeobecnej rovine možno konštatovať, že prednosť má verejný záujem na dôslednom objasnení rozhodujúcich skutočností potrebných na vydanie rozhodnutia, avšak za súčasného spolupôsobenia bŕzd daných s ohľadom na ochranu určitých práv, resp. oprávnených záujmov. Tým je dané, že nie všetky prostriedky, pomocou ktorých by objektívne bolo možné zistiť a objasniť skutočný stav veci, sa smú použiť v príslušnom konaní.“

Pokiaľ ide o dôkazy produkované v trestnom konaní, ktorých použitie následne v správnom konaní prichádza z obsahového hľadiska do úvahy je možné rozlišovať:

a/ dôkazy získané zákonným spôsobom, ktorých použitie bude v správnom konaní prípustné,  
b/ dôkazy získané zákonným spôsobom, ktorých použitie bude v správnom konaní neprípustné<sup>2</sup>,

c/ dôkazy nezákonné a teda v správnom konaní neprípustné.

Do prvej skupiny dôkazov môžeme zaradiť tie dôkazy, ktoré obstarali a procesne vykonali orgány činné v trestnom konaní alebo súd a ich ďalšiemu použitiu v správnom konaní nebráni žiadna prekážka. Spravidla sa bude jednať o dôkazy, ktoré sú neopakovateľné, ako napr. správa z miesta nehody spolu s fotodokumentáciou, zápisnica o ohliadke miesta a pod.

V druhej skupine môžeme uvažovať o dôkazoch, ktoré boli vykonané v súlade s trestným poriadkom alebo osobitnými predpismi, avšak ich striktná zviazanosť s trestným konaním neumožňuje ich použitie v inom konaní, prípadne je takéto použitie striktné limitované.

V poslednej skupine máme namysliť tie dôkazy, ktoré boli v trestnom konaní obstarané alebo vykonané spôsobom odporujúcim zákonu, a teda sú od počiatku poznačené takou vadou, ktorá znemožňuje ich využitie v ďalšom konaní.

### **2.1 Svedok**

Výsluch svedka je štandardnou súčasťou dokazovania tak v konaní trestnom, ako aj v správnom konaní o priestupku alebo disciplinárnych konaniach, pričom napriek pomerne stručnej úprave priebehu svedeckého výsluchu v správnom poriadku alebo osobitných predpisoch upravujúcich správne konanie správne orgány postupujú analogicky s úpravou výsluchu svedka v konaní pred súdom. Spoločným, explicitne uvedeným znakom právnych úprav výsluchu svedka je povinnosť poučiť svedka o povinnosti vypovedať, o následkoch krivej výpovede, o možnosti výpovedi odoprieť a o zákaze výsluchu.

Pokiaľ boli svedkovia vypočutí v trestnom konaní, ktoré skončilo rozhodnutím o postúpení veci podľa z dôvodu, že výsledky trestného konania preukazujú, že nejde o trestný čin, ale ide o skutok, ktorý by mohol byť priestupkom alebo iným správnym deliktom, alebo by mohol byť prejednaný v disciplinárnom konaní, správnomu orgánu príslušnému na uskutočnenie nadväzujúceho konania je v takomto prípade odstúpený aj súvisiaci spisový materiál (súdny spis alebo vyšetrovací spis), a teda aj zápisnice o svedeckých výpovediach vykonaných v rámci

<sup>2</sup> BANGO, D. in: ZÁHORA, J. a kol. Dokazovanie v trestnom konaní. 1. vydanie. Praha. Leges. 2013. s 74 a nasl.

trestného konania. Otázkou je, či je nevyhnutné obsahovo významné výsluchy svedkov opakovat' v priestupkovom konaní, alebo nie.

V prvom rade je potrebné uviesť, že z podstaty výsluchu svedka vyplýva jeho ústna forma, ktorá zároveň zvýrazňuje aj zásadu bezprostrednosti, ktorá je typická nie len pre konanie trestné, ale aj pre správne konania „trestnej povahy“, teda konania, ktorých výsledkom je uloženie sankcie za správny delikt alebo priestupok. V zmysle tejto zásady by malo konanie umožniť priamu a bezprostrednú komunikáciu so svedkom tak správneho orgánu, ako aj účastníkom konania. Vo vzťahu k osobe obvinenej z priestupku alebo iného správneho deliktu je právo navrhnúť osobný výsluch svedka súčasťou jeho práva na riadne dokazovanie podľa čl. 6 ods. 3 písm. d) Dohovoru. Toto právo obvineného z priestupku nadobúda osobitný význam v prípade, ak pôvodne vedené trestné konanie bolo skončené postúpením veci bez toho, aby bolo konkrétnej osobe vznesené obvinenie a teda do pozície obvineného sa dostala až začatím priestupkového konania. Za tejto situácie totiž výsluchy svedkov prebehli bez prítomnosti obvineného z priestupku, ktorý takto nemal možnosť klásť svedkom otázky, konfrontovať ich či inak spochybňovať vierohodnosť ich výpovedí a k výpovediam sa vyjadrovať. Potreba zopakovať výsluchy svedkov už skôr vypočutých v trestnom konaní (aj v prípade, ak obvinený bol pri ich výsluchoch v trestnom konaní prítomný) však charakterizuje aj pozíciu správneho orgánu, ktorý je povinný v konaní v rámci zásady materiálnej pravdy zisťovať skutočný stav veci. Práve bezprostredný kontakt so svedkami, možnosť klásť im priamo otázky a sledovať ich správanie či ich reakcie umožňuje správneho orgánu spoznať všetky dôležité skutočnosti. Zároveň takto môže vnímať reakciu obvineného na prednášané skutočnosti, ktorá môže viesť k spochybneniu tvrdení svedkov.

Pokiaľ však svedecké výpovede boli v trestnom konaní realizované zákonným spôsobom, mohli by byť v správnom konaní zápisnice z týchto výsluchov použité ako listinný dôkaz, k tomu však podrobnejšie neskôr, v časti venovanej listinným dôkazom.

Osobitnou kategóriou je výsluch obvineného z priestupku alebo správneho deliktu, teda výsluch účastníka konania, ktorý nie je upravený výslovne upravený v správnom poriadku. Aj tu je možné v súvislosti so zastaveným trestným konaním uvažovať v dvoch rovinách:

- a) obvinený z priestupku nebol v trestnom konaní obvineným,
- b) obvinený z priestupku bol obvineným aj v trestnom konaní.

V prvom prípade je osoba neskôr obvinená z priestupku v trestnom konaní vypočutá v procesnom postavení svedka, pričom však použitie tejto výpovede v ďalšom konaní nebude s ohľadom na zákaz inkriminácie vlastnej osoby podľa nášho názoru prípustné, a to ani v prípade, ak by obvinený v rámci priestupkového konania využil svoje právo a odmietol vypovedať.

Rovnako bude podľa nášho názoru neprípustné upustiť od výsluchu obvineného v prípade, ak v predošlom trestnom konaní bolo jeho osobe vznesené obvinenie, a teda vo veci vypovedal ako obvinený. Právo obvineného vyjadrovať sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sú mu kladené za vinu totiž obsahuje jeho právo osobne komunikovať svoje postoje a svoj pohľad na skutkové a právne okolnosti obvinenia s tým subjektom, ktorý bude v konečnom dôsledku o ňom rozhodovať. Rovnako tak, z hľadiska hmotného práva sa skutková podstata, tvoriaca predmet pôvodne vedeného trestného konania sa nie vždy prekrýva so skutkovou podstatou priestupku či disciplinárneho deliktu, o ktorom sa rozhoduje v správnom konaní, preto obvinený musí dostať možnosť prispôsobiť svoju obhajobu konkrétnym okolnostiam tvoriacim základné znaky skutkovej podstaty nového obvinenia.

Z predostretých úvah vyplýva, že pokiaľ je pre objasnenie veci potrebné realizovať výsluch svedkov, resp. pokiaľ sa výsluchu svedkov domáha obvinený v priestupkovom konaní, nie je možné obmedziť sa iba na poukázanie na obsah skôr uvedených svedeckých výpovedí a je potrebné realizovať nové výsluchy svedkov. Túto potrebu zvýrazňuje aj skutočnosť, že skutková podstata priestupku sa nie vždy prekrýva so skutkovou podstatou pôvodne vyšetrovaného trestného činu, čo môže vyvolať potrebu orientovať svedeckú výpoveď na objasnenie iných podstatných skutočností, než tomu bolo v konaní trestnom. Zápisnice o výsluchoch svedkov realizovaných v rámci trestného konania môžu, za predpokladu, ak boli realizované zákonným spôsobom, v nadväzujúcom priestupkovom konaní slúžiť ako listinný dôkaz v prípade, ak výsluch svedka nie je možné zrealizovať. V tomto prípade však bude potrebné precízne zvažovať obsah výpovede zaznamenananej v zápisnici a v rámci hodnotenia dôkazov ho konfrontovať s novými svedeckými výpovedami a ďalšími dôkazmi produkovanými v priestupkovom konaní. Možnosť využiť zápisnice z výsluchov osôb ako listinné dôkazy však podľa nášho názoru neplatí pre výsluch obvineného, a to bez ohľadu

na to, či bol v trestnom konaní vypočutý v procesnom postavení svedka, alebo obvineného z trestného činu.

## **2.2 Listiny**

Ako už bolo naznačené, obsah trestného spisu, resp. písomnosti ktoré sú jeho súčasťou, je možné považovať v správnom konaní za listinný dôkaz.

Typickou súčasťou spisového materiálu sú zápisnice z výsluchov svedkov alebo obvineného, prípadne zápisnice z ohliadky a z iných úkonov realizovaných v rámci trestného konania. V tomto prípade sa bude jednať o listinné dôkazy charakteru verejnej listiny, pokiaľ teda zápisnice boli vyhotovené štátnym orgánom pri výkone jeho právomoci a v súlade so zákonom.

Vo vzťahu k prezumpcii správnosti a pravdivosti obsahu zápisníc ako verejných listín sa v praxi správnych orgánov, osobitne na úrovni rozhodovania územnej samosprávy, objavuje podľa nášho názoru mylná interpretácia skutočného významu prezumovanej pravdivosti obsahu. Správne orgány totiž pomerne často prezumovanú pravdivosť obsahu zápisnice stotožňujú s pravdivosťou obsahu výpovede, ktorá je v zápisnici zachytená. Podľa nášho názoru je však takéto chápanie nesprávne. Prezumovaná pravdivosť obsahu verejnej listiny vo vzťahu k zápisnici z procesného úkonu znamená, že pokiaľ sa nepreukáže opak, je možné vychádzať z toho, že procesný úkon prebehol tak, ako je v zápisnici zachytený. Pokiaľ by sa jednalo o zápisnicu z ohliadky miesta, je možné sa na jej obsah spoľahnúť a pravdivosť opisovaných skutočností prezumovať, kým sa nepreukáže opak. Vo vzťahu k obsahu jednotlivých prednesov osôb, ktoré sú v zápisnici o procesnom úkone zachytené, môže správny orgán iba prezumovať, že konkrétny svedok (iná osoba) naozaj v konaní vypovedal alebo v rámci úkonu urobil iný prednes, a že v rámci neho naozaj uviedol to, čo je v zápisnici zachytené. Napriek tomu, že svedok vypovedá po náležitom poučení o povinnosti vypovedať pravdivo, prípadne po zložení prísahy, nie je možné vylúčiť, že nevypovedá nepravdivo, alebo účelovo. Pravdivosť obsahu je potrebné vždy osobitne hodnotiť v kontexte ďalších dôkazov a nie je možné ju automaticky prezumovať. Za absurdné je už možné označiť poukazovanie na prezumpciu pravdivosti obsahu výpovede obvineného resp. obžalovaného, ktorý má právo brániť sa ako uzná za vhodné a uvádzať akékoľvek skutočnosti, ktoré považuje za významné z hľadiska svojej obhajoby, teda aj skutočnosti nepravdivé, v rámci limitov daných trestným zákonom alebo zákonom o priestupkoch.

Otázkou je, nakoľko je vôbec možné súbor listín tvoriacich obsah predloženého trestného spisu považovať za dôkazy a nakoľko „iba“ za súbor podkladov pre rozhodnutie.

## **2.3 Znalec**

Dôkaz znalcom je s ohľadom na špecifickú odbornú náročnosť otázok znalcom riešených považovaný v praxi často za dôkaz privilegovaný a uprednostňovaný pred inými dôkazmi. Orgány vykonávajúce dokazovanie sa na znalecký posudok nezriedka dívajú ako na dôkaz majúci vyššiu dôkaznú váhu než iné dôkazy. Táto skutočnosť zrejme pramení z predpokladaného absolútne nezainteresovaného a nestranného postoja znalca k predmetu konania a účastníkom (čo, pochopiteľne, nemusí platiť v prípade svedkov), ale tiež z osobitnej úpravy znaleckej činnosti zákonom o znalcoch, súčasťou ktorej je aj explicitne stanovená povinnosť objektivity a nestrannosti znalca pri vypracovaní znaleckého posudku. Ani tieto skutočnosti však, podľa nášho názoru, znalecké dokazovanie žiadnym spôsobom nestavajú z hľadiska hodnotenia dôkazov nad ostatné dôkazy a znalecký posudok musí, rovnako ako všetky iné dôkazy v konaní produkované, obstať v konfrontácii s inými dôkazmi a podkladmi pre rozhodnutie.

Pokiaľ ide o znalecký posudok, ktorý bol vyhotovený v rámci trestného konania, je potrebné rozlišovať dve možné situácie, a to z hľadiska času, resp. procesného štádia, kedy bol znalec do trestného konania pribratý. Pokiaľ bol totiž znalec pribratý do konania pred vznesením obvinenia konkrétnej osobe (obvinenej v neskoršom priestupkovom konaní), táto osoba nemala možnosť žiadnym spôsobom reagovať na ustanoveného znalca z hľadiska jeho možnej predpojatosti či odbornej spôsobilosti. Obvinený z priestupku nemal tiež v rámci predchádzajúceho trestného konania možnosť ovplyvniť otázky vymedzené znalcom, namietat ich zákonnosť a správnosť (napr. ak by sa od znalca požadovali hodnotenia smerujúce k právnomu posúdeniu veci), keďže sa spravidla o pribratí znalca do trestného konania ani nedozvie, keďže v trestnom konaní vedenom „vo veci“ nemá postavenie účastníka konania. O existencii znaleckého posudku sa dozvedá spravidla až z odôvodnenia uznesenia, ktorým bola vec postúpená na vybavenie ako priestupok, pričom s konkrétnym obsahom posudku sa zoznámi až po začatí priestupkového konania. Z

uvedených dôvodov podľa nášho názoru znalecký posudok vypracovaný v rámci trestného konania možno považovať „iba“ za jeden z listinných dôkazov, či z podkladov pre rozhodnutie. V praxi sme zaznamenali značnú neochotu správnych orgánov realizujúcich nadväzujúce priestupkové konanie zopakovať znalecké dokazovanie, a to aj v prípade, ak sa toho obvinený domáha. Poukazuje sa pri tom najmä na zásadu hospodárnosti konania a obvinenému je odporúčané, aby si znalecký posudok zaobstaral sám.

V tejto súvislosti nám nedá nespomenúť aj pomerne nešťastnú prax správnych orgánov, ktoré znalecké posudky, ktoré si nechajú na vlastné náklady vypracovať účastníci konania nespokojní so závermi znalca pribatého do konania správnym orgánom podhodnocujú. Takto vypracovaný posudok, aj napriek tomu, že ho vypracoval znalec viazaný zákonom o znalcoch rovnako ako znalec pribatý správnym orgánom, je označovaný „iba“ za listinný dôkaz, keďže znalec pred vypracovaním posudku nebol správnym orgánom explicitne poučený o povinnostiach znalca a o možných dôsledkoch nepravdivého znaleckého posudku. Samotné označenie posudku za listinný dôkaz by však pri jeho konečnom hodnotení v rámci konfrontácie s inými dôkazmi nemalo mať žiaden vplyv a jeho závery by mal správny orgán reflektovať rovnako, ako keby bol posudok znalcom vypracovaný na základe jeho pribatia do konania správnym orgánom.

Ak vo vzťahu k záverom znaleckého posudku vypracovaného v trestnom konaní existujú pochybnosti, mal by tieto správny orgán na návrh obvineného odstrániť, a to napríklad výsluchom znalca, príp. rozhodnutím o pribatí nového znalca.

## **2.4 Dôkazy, ktorých obstaranie je možné iba v trestnom konaní.**

Do tejto skupiny patria tie dôkazy, ktoré správny orgán s ohľadom na úpravu osobitných právnych predpisov nemôže sám obstaráť. Jedná sa najmä o dôkazy získavané využitím informačno - technických prostriedkov podľa ust. § 114, § 115 Trestného poriadku, prípadne podľa zákona č. 166/2003 Z. z. o ochrane pred odpočúvaním.

V praxi sa takto získané dôkazy objavujú najmä v disciplinárnych konaniach, kedy sa rozhoduje o prepustení príslušníka Policajného zboru zo služobného pomeru v štátnej službe podľa ust. § 192 a nasl. zákona č. 73/1998 Z. z., osobitne v prípadoch, kedy je dôvodom prepustenia dôvod podľa § 192 ods. 1 písm. e/ cit. zák., teda porušenie služobnej prisahy alebo služobnej povinnosti zvlášť hrubým spôsobom. Týmto porušením služobnej prisahy sa v skúmaných prípadoch rozumie spravidla konanie, ktoré vykazuje aj znaky trestného činu, preto popri konaní o prepustenie zo služobného pomeru prebieha aj trestné konanie. Nie je žiadnou výnimkou, že pre účely konania o prepustení zo služobného pomeru (teda konania administratívnej povahy) sú orgánmi činnými v trestnom konaní poskytnuté z trestného spisu prepisy alebo zvukové či obrazové záznamy získané použitím informačno-technických prostriedkov, a to dokonca aj v prípade, kedy sa s nimi v rámci trestného konania nemohol oboznámiť ani obvinený ani jeho obhajca s poukazom na ich utajenie.

Otázkou použiteľnosti tohto typu dôkazov v správnom konaní sa zaoberal tak ústavný súd v už citovanom rozhodnutí, ako aj Najvyšší súd Slovenskej republiky napr. v rozhodnutí 6 SŽO 29/2013. Ústavný súd v tejto súvislosti uviedol, že „z ustanovenia § 114 ods. 7 Trestného poriadku vyplýva zásadný zákaz použitia obrazovo-zvukového záznamu získaného v rámci konkrétneho trestného konania v inom trestnom konaní, avšak s určitými taxatívne vymenovanými výnimkami. Trestný poriadok upravuje materiu získavania a použitia obrazovo-zvukových záznamov zhotovených informačno-technickými prostriedkami iba v rámci trestného konania. Naproti tomu získavanie a použitie obrazovo-zvukových záznamov zhotovených informačno-technickými prostriedkami v iných konaniach, resp. pre účely iných konaní upravuje zákon o ochrane pred odpočúvaním (§ 1 ods. 1 a 2).“

Ústavný súd poukázal aj na znenie § 3 zákona o ochrane pred odpočúvaním, podľa ktorého „informačno-technický prostriedok možno použiť iba vtedy, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na zabezpečenie bezpečnosti štátu, obranu štátu, predchádzanie a objasňovanie trestnej činnosti alebo na ochranu práv a slobôd iných.“ Najvyšší súd vychádzajúc z názoru ústavného súdu a zo znenia citovaných ustanovení konštatoval, že správne konanie o prepustenie zo služobného pomeru nie je konaním, v ktorom by bolo možné použiť záznam vyhotovený pomocou informačno-technických prostriedkov, keďže to odporuje účelu, na ktorý môžu byť takéto záznamy použité. V danom prípade teda súdy hodnotili, či boli dôkazy v rámci trestného konania obstarané zákonným spôsobom. V tomto smere dôkazy ani spochybnené neboli. Problémom však

bolo obstaranie a vykonanie týchto dôkazov v správnom konaní, keďže až momentom použitia dôkazov v správnom konaní sa tieto stali dôkazmi (pre účely správneho konania) nezákonnými.

### **3 ZÁVER**

Z náhľadu do problematiky prípustnosti dôkazov produkovaných v trestnom konaní v správnom konaní je zrejmé, že snaha správnych orgánov o hospodárnosť konania prejavujúca sa tendenciou nevykonávať v nadväzujúcich správnych konaniach v potrebnom rozsahu nové dokazovanie, prípadne ich ambícia zistiť skutočný stav veci aj za použitia dôkazov v správnom konaní neprípustných, hoci pôvodne získaných zákonným spôsobom, môže mať za následok znegovanie priebehu časti dokazovania v rámci opravných konaní. Dôsledkom konštatovania nezákonnosti či neprípustnosti časti vykonaných dôkazov môžu vzniknúť v skutkových zisteniach správnych orgánov zásadné trhliny, ktoré sa neskorším dokazovaním nemusí podariť odstrániť.

#### **Použitá literatúra:**

KNAPP, V., Teorie práva. 1. vydání, Praha. C. H. Beck 1995, 340 s.

ZÁHORA, J. a kol. Dokazovanie v trestnom konaní. 1. vydanie. Praha. Leges. 2013. 320 s.

#### **Kontaktné údaje:**

JUDr. Peter Molitoris, PhD.

peter.molitoris@upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Popradská 66

040 01 Košice

SR



# DOKAZOVÁNÍ A ÚSTNÍ JEDNÁNÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Lukáš Potěšil

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

**Abstract:** This paper deals with the issue of proving in administrative proceedings and its relation to institute of oral hearing. It deals with such issues as the obligatoriness of oral hearing in process of taking of evidence, the possibility of proving without oral hearing and participation of the parties in this process.

**Abstrakt:** Příspěvek se věnuje problematice dokazování ve správním řízení a jeho návaznosti na institut ústního jednání. Zabývá se takovými otázkami, jako je obligatornost ústního jednání při dokazování, možnosti dokazování bez ústního jednání a účasti účastníků řízení při tomto procesu.

**Key words:** proving, oral hearing, administrative procedure.

**Klíčové slová:** dokazování, ústní jednání, správní řízení.

## 1 ÚVOD

Příspěvek<sup>1</sup> se věnuje institutům dokazování a ústního jednání, s nimiž se lze setkat ve správním řízení. Věnuje se přitom jejich vzájemné spojitosti či návaznosti v tom, zda oba vytváří nerozlučnou párovou dvojici, nebo zda jde o instituty si navzájem blízké, ale nikoliv nerozlučné.

Příspěvek se snaží poskytnout odpověď na řadu otázek, které se v souvislosti se zmíněnými jevy mohou vyskytnout. Před tím je však pozornost věnována obecným východiskům a podstatě dokazování a ústního jednání. Závěrem je přiblížena aktuální relevantní judikatura, která autora v podstatě přiměla k zamyšlení se nad možnou spojitostí a (ne)závislostí obou institutů.

## 2 DOKAZOVÁNÍ A ÚSTNÍ JEDNÁNÍ

V tomto příspěvku se nezabývám vlastní podstatou dokazování, ani ústního jednání, k čemuž lze ostatně najít poměrně bohaté zdroje a prameny. Místo toho se zabývám oběma instituty v jejich vzájemné spojitosti a vztazích, které v jejich případě lze nalézt. Oba ale nelze chápat ve vzájemném protikladu, nýbrž se vhodným způsobem doplňují a vzájemně na sebe (ovšem nikoliv nerozlučně) navazují.

Jsem toho názoru, že pro přiblížení ústního jednání a dokazování a jejich místa a účelu z hlediska správního řízení, lze vyjít z uplatnění normativního a instrumentálního přístupu. I je třeba chápat ve vzájemných spojitostech.

Normativní přístup je úzce spojen s právní regulací samotnou a objektivní zákonností. Domnívám se, že je typický zejména pro přístup (pohled) správních orgánů, a to nejen ke zkoumaným jevům, ale obecně. Z normativního pohledu vyplývá, že jde o instituty, které upravují požadavky na následné rozhodnutí správního orgánu, které musí být v souladu se zákonem a je učiněno ve věci, v níž byl skutkový stav zjištěn v souladu se zásadou materiální pravdy a prostřednictvím volného hodnocení důkazů. V daném ohledu jde o právní úpravu institutů, jež slouží správnímu orgánu k realizaci jeho kompetencí.

Na přístup normativní navazuje přístup instrumentální. Pro něj je typické vnímání institutů jako určitých nástrojů. Ty slouží jednak k zajištění zákonnosti, ale i k ochraně a uplatnění subjektivních práv dotčených osob. Instrumentální přístup je typický pro účastníky řízení a jejich nazírání na právní instituty. V daném ohledu díky dokazování a ústnímu jednání mají účastníci právo být slyšeni, vyjádřit se, být přítomni ústnímu jednání a dokazování, celkově se na něm podílet, protože mohou ovlivnit finální podobu a obsah správního rozhodnutí. Oba instituty dokazování

---

<sup>1</sup> Tento příspěvek byl vypracován v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA13-30730S „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost“.

a ústního jednání představují nástroje pro uplatnění dalších procesních práv a umožňují postup správního orgánu při vydání rozhodnutí.

### **2.1 Musí být vždy dokazování a ústní jednání?**

Uvedená otázka, která zahrnuje dvě otázky dílčí, podle mého názoru navazuje na normativní přístup a jeho prostřednictvím na ni lze také odpovědět.

Dokazování musí být uskutečněno tehdy, když vyvstane jeho potřeba v souladu se zásadou a požadavky materiální pravdy podle § 3 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). Dokazování naopak není na místě tam, kde dokazovat není co, neboť není o určité otázce sporu či nejasností, případně jde o situaci předvídanou § 51 odst. 3 správního řádu.<sup>2</sup> Dokazování slouží k otázkám skutkovým (nikoliv právním) a k jejich vyjasnění tam, kde taková nejasnost panuje a je třeba ji jeho prostřednictvím odstranit.

Ústní jednání má být správním orgánem nařízeno, jsou-li splněny podmínky představované § 49 odst. 1 správního řádu. Podle něj se ústní jednání nařídí v případech, kdy tak výslovně stanoví a požaduje zvláštní zákon. Jinak je pro nařízení ústního jednání klíčové posouzení prvku nezbytnosti. Jak v této souvislosti dovodila judikatura,<sup>3</sup> nepostačuje, že ústní jednání má být vhodné a žádoucí, nýbrž musí být nezbytné jak ke splnění účelu řízení a současně k uplatnění práv účastníků řízení. Oba faktory nezbytnosti musí být splněny kumulativně. Kromě toho nelze nevidět, že ústní jednání svým charakterem narušuje jinak písemnou povahu správního řízení a představuje výjimku ze zásady písemnosti podle § 15 správního řádu.

Jak v případě dokazování, tak i ústního jednání je možné uzavřít, že dokazování a ústní jednání není pojmovým znakem každého správního řízení. Dokazování a ústní jednání být vždy nemusí. Správní řízení obecně svou povahou nevyžaduje dokazování a ústní jednání. V obou případech je věcí správního orgánu a jeho náležitého posouzení, zda k dokazování (a)nebo ústnímu jednání dojde. Odpovědnost v této souvislosti má správní orgán, přičemž svůj postup musí řádně odůvodnit.

### **2.2 Lze požadovat dokazování a ústní jednání?**

Tato otázka je úzce spojena s procesní aktivitou účastníků řízení a s uplatněním instrumentálního přístupu. Jde o subjektivní právo na dokazování a ústní jednání, resp. o subjektivní právo navrhnout, či spíše domáhat se provedení dokazování a nařízení ústního jednání.

Účastník má podle § 36 správního řádu několik stěžejních procesních práv, z nichž v souvislosti s dokazováním lze zmínit právo podle § 36 odst. 1 správního řádu navrhnout důkazy. Jde o odraz realizace dispoziční zásady.<sup>4</sup> Jak vyplývá z § 52 správního řádu, jde v případě dokazování nejen o právo, ale i povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán však podle uvedeného ustanovení není takovými návrhy vázán, je ale povinen provést ty, které jsou nutné ke zjištění stavu věci v souladu se zásadou a požadavky materiální pravdy podle § 3 správního řádu. Jak dodává judikatura,<sup>5</sup> není na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene.

Účastník může navrhnout, aby se ve věci uskutečnilo ústní jednání. Jak je však uvedeno shora, je na náležitém posouzení správního orgánu, zda takovému návrhu vyhoví. Nejde však o libovůli správního orgánu, neboť je vázán požadavky základních zásad činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 správního řádu a rovněž i zmíněným požadavkem nezbytnosti podle § 49 odst. 1 správního řádu.

<sup>2</sup> Podle něj jestliže správní orgán zjistí skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí další dokazování a žádost zamítne.

<sup>3</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2011, č. j. 3 Ads 47/2011-74.

<sup>4</sup> Ke specifickým dokazování ve sporném řízení srov. § 141 odst. 4 správního řádu.

<sup>5</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009-48.

V obou případech mají účastníci řízení právo požadovat, aby proběhlo dokazování, k čemuž mají právo navrhnout důkazy, stejně jako mají právo požadovat, aby správní orgán ve věci nařídil ústní jednání. Ale ani v jednom případě tímto návrhem není správní orgán vázán. Takovému návrhu sice nemusí být vyhověno, nicméně je povinností správního orgánu v odůvodnění rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu uvést, co účastníci navrhovali a proč jejich návrhům nebylo ze strany správního orgánu vyhověno.

### **2.3 Spojitost ústního jednání a dokazování**

Ohledně spojitosti ústního jednání a dokazování lze položit některé dílčí otázky. V první řadě je možné se ptát, zda musí být ústní jednání ke každému dokazování, resp. zda lze dokazovat i bez ústního jednání. V druhém ohledu se můžeme tázat, zda ústní jednání musí být pouze o dokazování, nebo i o něčem jiném, resp. dalším. Právě v těchto otázkách, resp. odpovědích na ně, lze nalézt podstatu vzájemného vztahu dokazování a ústního jednání.

Ústní jednání, pokud je správním orgánem nařízeno, zejména slouží k dokazování, což souvisí s požadavkem přímosti a bezprostřednosti. Tím je dána ona nezbytnost ke splnění účelu řízení a ochrany a uplatnění práv účastníků řízení. Primárně se dokazuje při ústním jednání a ústní jednání v takových případech především slouží k provádění dokazování, a to za přítomnosti a participace účastníků řízení. Nicméně podle § 51 odst. 2 správního řádu lze provádět dokazování mimo ústní jednání. Uvedené ustanovení klade požadavky na řádné vyrozumění účastníků.

Problematické přípustnosti dokazování mimo ústní jednání se vyjádřila jak judikatura, tak i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. Podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (což značí, že v této souvislosti byly rozporné právní názory na danou problematiku)<sup>6</sup> správní orgány *“provádí jednotlivé důkazy při ústním jednání. Provádí-li dokazování ohledáním výjimečně mimo ústní jednání promítnutím audiovizuálního záznamu, musí být o provedení tohoto důkazu vyhotoven protokol”*. Podle závěru č. 115 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu *“správní orgán je povinen vyrozumět účastníky o každém provádění důkazů, ať probíhá při ústním jednání nebo mimo něj”*. Otázce vlastní realizace procesních práv účastníka při dokazování a ústním jednání se věnovala judikatura<sup>7</sup> se závěrem, že *“rovněž v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany je správní orgán povinen podle § 51 odst. 2 správního řádu včas uvědomit žadatele o provádění důkazů mimo ústní jednání, a to mj. výsledkem svědka, a umožnit tak žadateli, aby byl výsledku přítomen”*.

Ke každému dokazování proto nemusí být ústní jednání, neboť dokazovat lze i mimo něj. V takovém případě je ovšem kladen důraz na procesní práva účastníků řízení.

Ústní jednání není pojmově spojeno pouze s dokazováním, neboť jej lze využít kupř. pro vyhlášení rozhodnutí, případně pro seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, a to zejména v těch případech, kdy toto právo navazuje na proběhlé dokazování.

Nicméně obvyklé je, že právě na ústním jednání k dokazování dochází, čímž je naplněn požadavek nezbytnosti jak účelu řízení, tak i ochrany práv jeho účastníků. Ústní jednání a dokazování je tak vzájemně spojeno, přičemž ale není vyloučena jejich individuální aplikace.

### **2.4 Dokazování a ústní jednání ve správním trestání**

Poměrně specifickou kategorií je oblast správního trestání, v němž se lze zabývat vzájemným vztahem dokazování a ústního jednání. Nicméně ani oblast správního trestání není natolik výjimečná, aby pro ni platily zvláštní požadavky na vztah ústního jednání a dokazování. K této otázce se v poměrně nedávné době vyslovil Krajský soud v Ústí nad Labem.<sup>8</sup> Podle jeho názoru ke splnění účelu řízení o správním deliktu a k uplatnění práv účastníků tohoto řízení je nezbytné, aby správní orgán, který rozhoduje v prvním stupni, v souladu s § 49 odst. 1 správního řádu nařídil ústní jednání.

Jinak řečeno, s řízením o správním deliktu je spojena povinnost nařídít ústní jednání, a to bez ohledu na to, zda probíhá dokazování, či nikoliv. Tento závěr v podstatě místo toho, aby dokazování a ústní jednání k sobě více přiblížil, je od sebe, co do důsledků, vlastně odděluje, neboť umožňuje, resp. požaduje nařízení ústního jednání za každých okolností. Uvedený kategorický

<sup>6</sup> Srov. usnesení ze dne 3. 4. 2012, č. j. 7 As 57/2010-82, publikované pod č. 2633/2012 Sb. NSS.

<sup>7</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 Azs 2/2013-26, publikovaný pod č. 3085/2014 Sb. NSS.

<sup>8</sup> Srov. rozsudek ze dne 8. 4. 2015, č. j. 15 A 10/2012-101.

závěr byl soudem mj. dovozen s ohledem na povahu trestního obvinění a souvisejících požadavků čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Jsem však toho názoru, že soudem vyslovené závěry mají nesprávně paušalizující povahu v tom, že s povahou řízení o správním deliktu spojují obligatornost ústního jednání. Nabízí se však otázka, zda bude mít ústní jednání smysl v případě, kdy ve věci nebude probíhat dokazování, neboť skutkový stav bude nesporný. Je také otázkou, z čeho vyplývá ona nezbytnost, pokud dokazování nebude probíhat. V takovém případě je ochrana práv účastníků zajištěna zejména prostřednictvím § 36 odst. 3 správního řádu, přičemž není nutné, aby se právo seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim, realizovalo právě na ústním jednání, které by vlastně muselo být nařizováno jen z tohoto důvodu. Obligatornost ústního jednání dovozená z povahy řízení by navíc mohla představovat další možnost pro případné obstrukce ze strany účastníků řízení, jako kupř. omluvy z takového ústního jednání.

Jinou věcí by bylo, jestliže by účastník zpochybňoval skutková zjištění a uplatňoval důkazní prostředky. Pak by bylo možné konstatovat, že ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků bude nařízení ústního jednání (za účelem dokazování) nezbytné. Tím se ale ona spojnice ústního jednání a dokazování spíše vytváří, než naopak.

Domnívám se, že povaha trestního obvinění nemá za následek obligatornost ústního jednání, nýbrž má zajistit patřičnou ochranu práv účastníků řízení. Pokud ji lze zajistit i mimo rámec ústního jednání, není třeba, aby k ústnímu jednání došlo. Konalo by se ústní jednání pro ústní jednání. V daném ohledu by mělo v podstatě jen formální smysl a účel.

### **3 ZÁVĚR**

V příspěvku jsem se věnoval otázce, zda ústní jednání a dokazování jsou spolu nerozlučně spojeny. Dospěl jsem k závěru, že oba fenomény k sobě mají poměrně úzký vztah, nicméně nejsou pojmově nerozlučné. Do jisté míry na sobě mohou být nezávislé, resp. vzájemně nepodmíněné. Specificky jsem se vyjádřil i k závěru judikatury ohledně požadavku nařízení a konání ústního jednání v řízení o správním deliktu, aniž by bylo spojeno s dokazováním, který v podstatě může vést k zesílení vnímání nezávislosti ústního jednání a dokazování.

#### **Použitá literatura:**

JEMELKA, L. a kol.: Správní řád. Komentář. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013. s. 230. ISBN 978-80-7400-484-1.

VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 504-507. ISBN 978-80-7273-166-4.

#### **Kontaktné údaje:**

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Lukas.Potesil@law.muni.cz

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, katedra správní vědy a správního práva

Veveří 70

611 80 Brno

Česká republika

## DŮKAZNÍ BŘEMENO V ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH

Helena Prášková

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

**Abstract:** The paper deals with the question of burden of proof in proceedings on administrative offenses. Discusses the problem of the burden of proof in this proceeding, dealing with the question of its material and formal conception, gives continuity to the principle of presumption of innocence.

**Abstrakt:** Příspěvek se zabývá otázkou důkazního břemene v řízení o správních deliktech. Rozebírá problém existence důkazního břemene v tomto řízení, zabývá se otázkou jeho materiálního a formálního pojetí, uvádí souvislost se zásadou presumpce nevinny.

**Key words:** burden of proof in proceedings on administrative offenses, material and formal conception, principle of the presumption of innocence

**Klíčová slova:** důkazní břemeno v řízení o správních deliktech, materiální a formální pojetí, princip presumpce nevinny

### 1 ÚVODNÍ POZNÁMKY

Institut důkazního břemene nemá legální definici, v žádné procesní normě neexistuje výslovná právní úprava. Pravidla o důkazním břemenu jsou dovozována z charakteru a účelu jednotlivých typů řízení a z jednotlivých ustanovení zákonů, které je upravují.

Pojem důkazního břemene a dalších souvisejících institutů je spjat především s teorií a právní úpravou sporného civilního řízení. V teorii důkazního řízení v civilním procesu<sup>1</sup> se rozlišují důkazní povinnost a důkazní břemeno, kterým předchází povinnost tvrzení a břemeno tvrzení. Povinnost tvrzení je povinnost uvést skutečnosti důležité pro rozhodnutí, břemeno tvrzení spočívá v procesní odpovědnosti za to, že se soud potřebnou rozhodnou skutečnost vůbec dozví. Pokud se jí nedozví, půjde takový stav k tíži toho, kdo tuto skutečnost tvrdit měl a znamená neúspěch ve sporu. Důkazní povinnost je povinnost účastníka navrhnout (označit) důkazní prostředky k prokázání skutečnosti, které tvrdí. Bez tvrzení skutečností by nebylo důkazní povinnosti.

Důkazní břemeno se vymezuje jako procesní odpovědnost účastníka za to, že budou soudu rozhodné skutečnosti, na které se důkazní břemeno vztahuje, prokázány. Pokud žalobce neunese důkazní břemeno, znamená to, že se mu nepodařilo skutečnost prokázat. Následkem je prohra, ztráta pře. Důkazní břemeno je tedy chápáno jako procesní důsledek, procesní újma spočívající v zamítnutí návrhu ve věci. Stíhá účastníka, který měl důkazní povinnost a nepodařilo se mu potřebné tvrzení dokázat, ať již proto, že nesplnil důkazní povinnost, nebo ji sice splnil, ale soud nebude považovat nabídnutý důkazní prostředek za dostatečný. Unesení důkazního břemene pak označuje situaci, kdy soud učinil poznatky o skutečnosti potřebné pro vyhovění návrhu ve věci toho, na kom leželo důkazní břemeno.

V občanskoprávním řízení nese důkazní břemeno obvykle žalobce, který musí prokázat svůj nárok. Výjimku představuje obrácení důkazního břemene za žalovaného v případech žaloby na přímou nebo nepřímou diskriminaci.<sup>2</sup>

Na závěr těchto obecnějších tezí třeba doplnit, že důkazní břemeno tíží účastníky řízení jen ohledně skutečností, které se váží k meritu věci. Procesní otázky tedy nemohou být předmětem důkazního břemene.

<sup>1</sup> Srov. WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. Civilní právo procesní. Praha: Leges, 2015, WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. Civilní právo procesní. 7. vydání. Praha: Linde Praha, 2014, s. 250 a násl. MACUR, J.: Důkazní břemeno v civilním soudním řízení. Brno: Masarykova univerzita, 1995.

<sup>2</sup> Srov. § 133a občanského soudního řádu.

Je otázkou, zda lze v tomto pojetí hovořit o důkazním břemenu ve všech typech řízení. I teorie civilního procesu uvádí, že procesní instituty povinnosti tvrzení, povinnosti důkazní a zejména břemene tvrzení a důkazního břemene jsou typickými instituty sporného projednacího procesu. V nesporném řízení neexistují z principu. I když je povinnost označit důkazy uložena v zásadě účastníkům obecně, není v nesporném řízení spojena s důkazním břemenem, protože nesporné řízení je ovládáno vyšetřovací, nikoli projednací zásadou.<sup>3</sup>

O důkazní povinnosti a důkazním břemeni lze tedy hovořit pouze v řízení, které je ovládáno zásadou projednací, kdy iniciativa a v zásadě i odpovědnost za shromažďování skutkového základu leží na procesních stranách. Soud přihlíží pouze k tomu, co mu sporné procesní strany přednesly a k těm důkazům, které mu o svých tvrzeních nabídly. Za výsledek sporu, tedy úspěch anebo neúspěch nese odpovědnost účastník řízení, nikoliv soud. Naopak v řízení, které je ovládáno zásadou vyšetřovací (což jsou nejen nesporná civilní řízení, ale zejména různé typy veřejnoprávních řízení, typicky trestní řízení soudní i správní), nemůže pojmově přicházet v úvahu důkazní břemeno jako důsledek nedokázání potřebných skutečností, protože sensu stricto neplatí ani povinnost tvrzení a povinnost důkazní.

Lze tedy učinit první závěr, že důkazní břemeno v civilistickém pojetí v řízení o správním deliktu neexistuje, protože to vylučuje charakter tohoto řízení jako jednostranného procesu ovládaného zásadou vyhledávací. Podstatou důkazního břemene je odpovědnost stran za to, že před soudem prokáží skutečnosti, které povedou k tomu, že budou mít ve věci úspěch. Správní řízení má ale zcela jiný charakter. Na rozdíl od soudního řízení jde v naprosté většině případů<sup>4</sup> o jednostranný proces, ve kterém nejsou rozděleny základní procesní funkce (žalobce – žalovaný, nebo obžaloba – obhajoba a nezávislé a nestranné rozhodování). Osoby, které vlastním jménem ovlivňují průběh správního řízení, se neoznačují jako strany, ale jako účastníci řízení. V řízení nevystupuje samostatný procesní subjekt, který by zastupoval veřejný zájem. Správní orgán nevystupuje jako nezávislý a nestranný orgán, ale jako „žalobce i soudce ve své vlastní věci“.

Je pravdou, že se ve správní literatuře, judikatuře i v běžné mluvě hovoří o důkazním břemenu, o jeho rozdělení nebo přenášení, o neunesení důkazního břemene. Tato vyjádření však nepřesně označují povinnosti správního orgánu vyplývající z uplatňování zásad oficiality, zásady vyhledávací a materiální pravdy a zásady presumpce neviny. Zásada vyhledávací konkretizuje zásadu oficiality (správní orgány provádějí procesní úkony z úřední povinnosti) v oblasti dokazování, vyplývá z povinnosti zjistit skutkový stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti (povinnosti zjistit materiální pravdu). Také některé veřejnoprávní předpisy<sup>5</sup> hovoří o důkazním břemenu. V těchto zákonech jde však materiálně o vyjádření toho, že správní orgán může (ale není povinen) určitým způsobem postupovat, nebo vyjádření toho, že určité skutečnosti správní orgán není povinen dokazovat, nebo jde o úpravu uplatnění soukromoprávních institutů.<sup>6</sup>

## **2 DŮKAZNÍ BŘEMENO V TRESTNÍM ŘÍZENÍ**

Také v teorii trestního práva procesního se klade otázka, zda existuje důkazní břemeno v trestním řízení.<sup>7</sup> Podle převažujícího názoru formální důkazní břemeno neexistuje, protože trestní řád nestanoví, které skutečnosti by měly být stranami před soudem dokázány s tím důsledkem, že jejich neprokázání by vedlo k nepříznivému rozhodnutí pro tu stranu, které se skutečnosti nepodařilo prokázat. Trestní řád tedy stranám důkazní břemeno výslovně neukládá, vychází přitom z charakteru trestního procesu, který je u nás tradičně založen na zásadě obžalovací, zásadě oficiality a zásadě vyhledávací.

<sup>3</sup> Srov. díla cit. v pozn. č. 1.

<sup>4</sup> Stranou ponechávám problematiku sporného řízení správního (§ 141 správního řádu).

<sup>5</sup> Např. § 21d zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže,

<sup>6</sup> Např. § 75 odst. 5 zákona č. 189/2004 Sb., o kolektivním vyjednávání, § 426/2011 Sb., důchodovém spoření, § 117 zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření.

<sup>7</sup> Srov. např. RŮŽEK, A. Povinnost dokazovat a důkazní břemeno. In: Problémy dokazování. Stát a právo č. 13. Praha: Academia, 1967, s 97 a násl., ŠAMAL, P. Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému. Praha: Codex Bohemia, 1999, s. 314 a násl., PŮRY, F. Existuje důkazní břemeno v trestním řízení? In: FENYK, J. (ed.) Pocta Dagmar Císařové k 75. narozeninám. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2007, s. 104 a násl.

Naproti tomu se uznává, že strany v trestním řízení mají faktický i právní zájem, aby byly prokázány údaje, které uvádějí a vyvráceny údaje protistrany. To pak vede k tomu, že se každá strana snaží dokázat údaje, které uplatňuje a vyvrátit skutečnosti, které uvádí druhá strana. Strany tedy mají potřebu prokazovat to, co tvrdí, i když zákon na ně takovou odpovědnost nepřenáší, mají zájem na tom, aby v řízení vyšly najevo ty skutečnosti, které podporují jejich verzi. V tomto smyslu se pak mluví o materiálním důkazním břemenu, které – takto chápáno – platí i v trestním řízení.<sup>8</sup> Nejde však o důkazní břemeno ve výše uvedeném, klasickém civilistickém pojetí. Pokud by totiž v trestním řízení obě strany (obžaloba a obhajoba) zůstaly pasivní, konečnou odpovědnost za zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí ve věci, v konečném důsledku nese v řízení před soudem soud.<sup>9</sup>

Diskuse o důkazním břemenu v trestním řízení a úvahy o zavedení formálního důkazního břemene se v současné době oživily v souvislosti s přípravou nové právní úpravy trestního řízení. Proti současnému stavu se namítá, že pokud má soud odpovědnost za zjištění skutkového stavu, stylizuje se soudce v určitou chvíli buď do role obhajoby, protože nabyt dojmu, že obžalovaný je nevinný, anebo naopak do role obžaloby. Nezřídka pak je samosoudce, který ve věci rozhoduje, nebo senát označován za určitého protihráče obviněného, za pomocníka veřejné žaloby, a naopak veřejný žalobce za pomocníka soudu při dokazování. To je něco, co by v civilním sporném řízení vůbec nemohlo obstát. Tam jde o boj stran, které řídí předseda senátu - samosoudce, a sám by do sporného řízení neměl, až na určité výjimky, zasahovat.<sup>10</sup>

Nová právní úprava trestního řízení by měla zavést formální důkazní břemeno tížící státního zástupce, který by musel prokázat to, co tvrdí v obžalobě, tedy prokázat vinu obžalovaného.

Zavedení formálního důkazního břemene státního zástupce by s sebou přineslo řadu změn a jistě i otázek a problémů.<sup>11</sup>

1. Logicky by se posílil sporný (adversární) charakter trestního procesu, v němž by státní zástupce musel postupovat s daleko vyšší procesní aktivitou. Pokud by dostatečně neprokazoval skutečnosti svědčící o vině obžalovaného, soud by zřejmě neměl možnost do řízení vstupovat a provádět dokazování v neprospěch obžalovaného. Naproti tomu obžalovaný by žádné formální důkazní břemeno neměl, byť lze očekávat, že i on by vystupoval aktivněji (měl by jako dnes materiální důkazní břemeno). Přitom je zřejmé, že strany trestního řízení nemají fakticky rovné postavení – státnímu zástupci při neunesení důkazního břemene nehrozí uložení trestu, je profesionálem, který má řadu právních možností, disponuje materiálními prostředky, obviněný je v tomto směru ve faktické nevýhodě. Pasivita obviněného by tak mohla vést k jednostrannému, nespravedlivému rozhodnutí. Protože jde nikoli o sporný civilní proces, ale veřejnoprávní proces, ve kterém se realizuje veřejný zájem, musel by nepochybně i zde mít soud možnost zasáhnout a případně doplnit dokazování.

2. Těžiště dokazování by se přesunulo do řízení před soudem první instance, což by mělo značný vyznam pro vedení přípravného řízení i pro odvolací řízení (omezení možnosti odvolacího soudu vracet věc soudu prvního stupně s tím, že skutkový stav byl zjištěn nedostatečně).

3. Zavedení formálního důkazního břemene státního zástupce by mělo nepochybně vliv i na jeho postavení v systému státního zastupitelství.

### **3 POVINNOST ZJIŠŤOVAT SKUTKOVÝ STAV V ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍM DELIKTU**

Jak bylo již výše zmíněno, v řízení o správním deliktu nelze o důkazním břemenu hovořit.

<sup>8</sup> Srov. SOLNAR, V. a kol. Československé trestní řízení. Praha: Orbis, 1963, s. 126. Někteří autoři však odmítají existenci důkazní povinnosti a důkazního břemene v trestním řízení, a to i důkazního břemene v materiálním smyslu. K tomu srov. např. RŮŽEK, A. Povinnost dokazovat a důkazní břemeno. In: Problémy dokazování. Stát a právo č. 13. Praha: Academia, 1967, s. 97, RŮŽEK, A. a kol. Československé trestní řízení, Praha: Panorama, 1982, s. 140.

<sup>9</sup> Podle § 2 odst. 5 trestního řádu „V řízení před soudem státní zástupce i obviněný mohou na podporu svých stanovisek navrhovat a provádět důkazy. Státní zástupce je povinen dokazovat vinu obžalovaného. To nezbavuje soud povinnosti, aby sám doplnil dokazování v rozsahu potřebném pro své rozhodnutí“.

<sup>10</sup> Srov. GRIVNA, T. Základní zásady trestního řízení ve světle rekodifikace trestního řádu. Právní prostor. Dostupné na [www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/zakladni-zasady-trestniho-rizeni-ve-svetle-rekodifikace-trestniho-radu](http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/zakladni-zasady-trestniho-rizeni-ve-svetle-rekodifikace-trestniho-radu). 04.06.2015.

<sup>11</sup> Tamtéž.

Úvodem je třeba připomenout, že v řízení o přestupcích a jiných správních deliktech se uplatňuje vyhledávací zásada, odpovědnost za řádně zjištěný skutkový stav má správní orgán. Je na správním orgánu rozhodnout o tom, které důkazy v řízení o správním deliktu provede, není vázán návrhy účastníků. Povinnosti zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností nezavazuje správní orgán ani doznání obviněného. V řízení o správním deliktu platí princip nemo tenetur, obviněný se nemusí hájit, není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení a předkládat o nich správnímu orgánu důkazy.<sup>12</sup> Pochybnosti o skutkových okolnostech je nutno vykládat ve prospěch obviněného (pravidlo in dubio pro reo).<sup>13</sup>

Provedení důkazů navržených obviněným může správní orgán odmítnout, zejména pokud by získání nebo provedení důkazů bylo v rozporu s právními předpisy nebo pokud má zjištění skutkového stavu takové kvality, že již o něm neexistují žádné důvodné pochybnosti a případné další dokazování by již jen mohlo potvrdit okolnosti osvědčené předchozím dokazováním a bylo by tak již nadbytečné a procesně neefektivní.

Odmítnutí návrhu obviněného na provedení důkazu naopak nemůže být odůvodněno jen finanční náročností jeho provedení nebo poukazem na dosavadní správní praxi při dokazování podobných deliktů. Nelze také odmítnout provedení navrženého důkazu výsledkem svědka jen proto, že správní orgán považuje takový návrh za účelový a předem bezcenný pro přátelský vztah obviněného ke svědkovi.<sup>14</sup> Pokud by správní orgán bezdůvodně odmítl provést důkazy navržené obviněným a přijal závěr o skutkovém stavu věci pouze na základě jednostranných důkazů (důkazů v neprospěch obviněného), porušil by čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Důvody a úvahy správního orgánu o provedení nebo naopak odmítnutí navržených důkazů být musí být zřejmé z odůvodnění rozhodnutí.

Obviněný může uvádět nové skutečnosti a navrhopvat důkazy po celou dobu řízení, tedy i v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení. Omezení těchto práv obviněného jen na určité stadium řízení (např. na řízení prvoinstanční) nevyplývá ani z přestupkového zákona, ani z povahy věci.<sup>15</sup>

V řízení o správních deliktech se ovšem stejně jako v trestním řízení projevuje tzv. materiální důkazní břemeno tížící obviněného. Obviněný má právo se aktivně bránit, vyjadřovat se ke všem skutečnostem předestřeným správním orgánem, navrhopvat důkazy na podporu svých tvrzení.

Nevyužití těchto oprávnění, pasivita na straně obviněného může mít pro něj nepříznivý dopad. Důsledkem tohoto postoje obviněného (na který má jistě právo) může být, že se správní orgán nedozví určité skutečnosti, o kterých může vědět pouze obviněný (např. v řízení o správním deliktu podle § 22 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, tvrzení účastníků dohody, že není zakázána pro splnění podmínek § 3 odst. 4 zákona).<sup>16</sup> Pokud tedy obviněný zvolí tuto taktiku a využije práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného „domyslel“ všechna myslitelná nebo třebaš i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal. Pokud obviněný netvrdí nic jiného,

<sup>12</sup> Srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 5 As 126/2011-68 ze dne 14. 1. 2014.

<sup>13</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 36/98 ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 864/11 ze dne 16. 6. 2011

<sup>14</sup> Srov. č. 847, 5/2006 Sb. NSS, č. 270/1998 SJS, č. 10/1998 SJS, č. 296, 12/1998 SJS

<sup>15</sup> Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 96/2008-115 (č. 1856, 7/2009 Sb. NSS), 1 As 136/2012 – 23, 5 As 80/2010-97, 8 As 19/2011-94, 2 As 43/2011-114, 2 As 70/2010-63.

<sup>16</sup> RAUS, D. Zákonná výjimka ze zákazu kartelových dohod a otázky důkazního břemene. Právní fórum, ASPI, 2005. „Bude-li účastník dohody, který bude účastníkem správního řízení před soutěžním úřadem ohledně porušení § 3 odstavce 1 zákona, soutěžnímu úřadu tvrdit, že dohoda splňuje podmínky podle § 3 odst. 4 zákona a je tak ze zákazu vyňata, musí mu být k tomu známy důkazy. Je to totiž právě účastník dohody, který, tvrdí-li splnění racionalizačního efektu dohody, musí informacemi o takovém racionalizačním efektu a o jednotlivých krocích směřujících k jeho naplnění disponovat. Má to ostatně logiku: pokud by takovými informacemi nedisponoval, nemohl by znát racionalizační cíl dohody a nemohl by ji s takovým racionalizačním cílem uzavřít. Je-li "náhodný" racionalizační efekt vyloučen, nemohla by taková dohoda být ze zákazu podle § 3 odstavce 4 zákona vyňata. Z těchto důvodů je na účastnících dohody, aby důkazy k prokázání svých tvrzení ohledně splnění podmínek podávaných z § 3 odstavce 4 zákona soutěžnímu úřadu navrhli. Navrhnou-li je, provedení těchto důkazů a jejich zhodnocení, případně odůvodnění nepotřebnosti jejich provedení z hlediska výsledku řízení, shodně jako v případě řízení s komunitárním prvkem, bude muset následně provést soutěžní úřad.“



než co bylo zjištěno správním orgánem, má správní orgán důvod vycházet z obvyklých dějových a časových posloupností případů tohoto druhu. Dlužno dodat, že tvrdí-li obviněný určité skutečnosti, které jsou podle obecných zkušenostních pravidel krajně nepravděpodobné, nenabízí k nim žádný rozumný důkaz a ani správní orgán takový důkaz není s to opatřit, lze dospět na základě toho, jak se věci obvykle dějí, k závěru o nevěrohodnosti takových tvrzení.<sup>17</sup>

#### Zvláštní případy, kdy se po obviněném žádá procesní aktivita k prokázání určitých skutečností

##### 1. Prokázání liberačního důvodu právníkou osobou nebo podnikající fyzickou osobou

V mnoha zákonech upravujících správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob je upraven obecný liberační důvod. Zákony zpravidla stanoví, že právníká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. I když to není výslovně uvedeno, platí toto ustanovení též pro podnikající fyzické osoby.<sup>18</sup>

Z tohoto ustanovení je zřejmé, že prokazovat existenci liberačního důvodu musí obviněný, správní orgán pouze posuzuje jejich důvodnost. Je to logické, protože pod pojmem „veškeré úsilí“ je nutno rozumět jednání a opatření, která jsou vnitřní záležitostí právníkové osoby. Zpravidla pouze právníká osoba ví, jaká provedla např. provozní opatření, školení zaměstnanců, průběžné kontroly, ví, jaké vnitřní předpisy přijala, jak ověřuje informace, kvalitu zboží od dodavatelů apod.

Možnost liberace právníkové osoby není závislá na výslovné formální žádosti nebo návrhu (podobně jako je tomu např. u návrhu postižené osoby na projednání návrhového přestupku nebo u návrhu na náhradu škody v přestupkovém řízení). Liberační důvod může právníká osoba uplatnit v rámci své obhajoby v průběhu správního řízení, při vyjádření se k podkladům řízení, příp. i v odvolacím řízení. V některých případech je právníká osoba již předem připravena prokazovat naplnění liberačního důvodu, jindy možnost jeho uplatnění vyvstane až během řízení.

Úspěšné uplatnění a prokázání liberačního důvodu má za následek zproštění odpovědnosti za správní delikt. Správní orgán v takovém případě řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu zastaví.

##### 2. Vyvrácení zákonné domněnky<sup>19</sup>

Pro určitou kategorii skutečností může stanovit zákon domněnku, presumpci.<sup>20</sup> Příklad může být vyvratitelná právní domněnka korektnosti zápisu ve veřejném seznamu, která v obecné míře předpokládá, že informace obsažené v katastru nemovitostí, jsou v souladu se skutečným právním stavem (§ 980 odst. 2 občanského zákoníku).

Charakter určité presumce může mít i formulace objektivní stránky některých deliktů (např. odpovědnost provozovatele motorového vozidla za správní delikt podle § 125f o silničním provozu, spočívající v tom, že nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Této odpovědnosti se může zprostit podle § 125f odst. 5<sup>21</sup>). V některých zemích se presumuje zavinění u (některých) přestupků.

<sup>17</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 126/2011 – 68.

<sup>18</sup> Srov. ustanovení zákonů, podle kterých se na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právníkové osoby. Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 4 As 123/2014 – 33.

<sup>19</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 73 a násl.

<sup>20</sup> 1 Afs 7/2006 – 80 – „Právní domněnky usnadňují vytváření závěrů o skutkovém stavu a umožňují považovat skutečnost, která nebyla v řízení zjišťována, za zjištěnou. I když je předpoklad nastolený při použití domněnky často v souladu se skutečným stavem, nelze vycházet z jakékoli domněnky o skutkovém stavu tam, kde to zákon výslovně nestanoví: tím by se totiž orgán, který vede řízení, především zbavoval povinnosti vycházet ze stavu věci řádně zjištěného dokazováním. Řádná skutková zjištění by tak mohla být nahrazena nijak nepodloženými domněnkami rozhodujícího orgánu o stavu věci, a absurditu takové situace není třeba dále rozvíjet“.

<sup>21</sup> Provozovatel vozidla za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že v době před porušením povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích a) bylo vozidlo, jehož je

Dále se jedná o případy, kdy správní orgán existenci nebo neexistenci určitých skutečností může považovat za prokázanou, pokud účastník netvrdí něco jiného a nenavrhne důkazy k prokázání opaku.<sup>22</sup>

Evropský soud pro lidská práva nezakazuje použití domněnek o skutkových a právních okolnostech v trestní oblasti, ale vyžaduje, aby tyto domněnky zůstaly v „přiměřených mezích“, které zohledňují závažnost chráněných zájmů a zachovávají právo na obhajobu. Za dodržení mezí se v zásadě považuje situace, kdy osoba, vůči které se domněnka uplatňuje, má možnost poskytnout důkaz o opaku. Evropský soud pro lidská práva a Evropský soudní dvůr (Soudní dvůr Evropské unie) posuzovaly např. přípustnost

- presumpce odpovědnosti spojené s držením omamných látek,<sup>23</sup>
- domněnky o odpovědnosti spojené s řídicí funkcí obviněného,<sup>24</sup>
- domněnky, podle níž zboží pořízené v průběhu šesti let před trestným činem osobou odsouzenou na základě zákona o omamných látkách pochází z obchodu s drogami a může být jako takové zabaveno,<sup>25</sup>
- domněnky o rozhodujícím vlivu mateřské společnosti na obchodní politiku své dceřiné společnosti.<sup>26</sup>

Lze uzavřít, že samotné presumpce existence nebo neexistence určitých okolností a přesouvání „důkazního břemene“ na obviněného jsou výjimkou z (absolutního) pojetí presumpce neviny. Ospravedlnitelné a přípustné by měly být jen tehdy, mohou-li být reálně obviněným vyvráceny. V mnoha případech jsou odůvodněny racionálními důvody a zpravidla se týkají jen činů menší závažnosti.

### 3. Program shovívavosti (Leniency program) a procedura narovnání

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) neuloží v řízení o správním deliktu pokutu, která by soutěžiteli jinak byla uložena, pokud soutěžitel jako první předloží Úřadu takové informace a důkazy, které mu umožní provést šetření na místě, nebo soutěžitel jako první předloží Úřadu takové informace a důkazy, které mu umožní prokázat existenci kartelové dohody. Až o 50% pak sníží Úřad pokutu v případě, kdy sice soutěžitel nepřijde s podáním první, ale předloží takové informace a důkazy o kartelové dohodě, které představují významnou přidanou hodnotu ve vztahu k informacím a důkazům, které má již Úřad k dispozici.<sup>27</sup>

---

provozovatelem, odcizeno nebo byla odcizena jeho tabulka s přidělenou státní poznávací značkou, nebo b) podal žádost o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel.

<sup>22</sup> Srov. § 21d zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

<sup>23</sup> Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. září 1992, 13191/87, Pham Hoang proti Francii, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. října 1988, 10519/83, Salabiaku proti Francii.

<sup>24</sup> Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. března 2004, 53984/00, Radio France a další proti Francii.

<sup>25</sup> Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. července 2001, 41087/98, Phillips proti Velké Británii, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. září 2008, 19955/05, Grayson a Barnham proti Velké Británii. Domněnka zde byla uplatněna za účelem určení obsahu opatření spočívajícího v zabavení majetku.

<sup>26</sup> Srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudního dvora ze dne 14. září 2010, C-550/07, Akzo Nobel proti Evropské komisi.

<sup>27</sup> Podle 22ba odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže

(1) Jestliže Úřad uzná soutěžitele vinným ze správního deliktu podle § 22 odst. 1 písm. b) nebo podle § 22a odst. 1 písm. b),

a) upustí od uložení pokuty, pokud soutěžitel

1. jako první ze všech soutěžitelů předloží Úřadu informace a podklady o utajované horizontální dohodě, které Úřad dosud nezískal a které odůvodňují provedení cíleného šetření na místě podle § 21f nebo § 21g anebo prokazují existenci takové dohody podle tohoto zákona,

2. přizná účast na této dohodě,

3. nečiní nátlak na ostatní soutěžitele, aby se této dohody účastnili, a

4. ve správním řízení aktivně napomáhá objasnění případu, zejména poskytne Úřadu všechny jemu dostupné podklady a informace o této dohodě, nebo

Druhým inštitutom je inštitut narovnání, který umožňuje Úřadu snížit pokutu tomu, kdo v návaznosti na obdržené sdělení výhrad přizná, že správní delikt tak, jak byl Úřadem skutkově vymezen a právně kvalifikován, skutečně spáchal. Dikce zákona přitom výslovně požaduje, aby se účastník řízení k vytýkanému jednání přiznal.

Důvodem zavedení těchto inštitutů je jednak efektivnější boj proti kartelovým dohodám a dalším protisoutěžním jednáním, jednak dosažení procesních úspor. Předpokladem upuštění od pokuty nebo jejího snížení je podání žádosti účastníkem řízení a plnění dalších souvisejících povinností (např. povinnosti nezveřejnit žádné informace o podání žádosti nebo o jejím obsahu, bezodkladně poskytovat veškeré relevantní informace a podklady související s údajnou kartelovou dohodou, předkládat pouze pravdivé, úplné a přesné informace, povinnosti být Úřadu k dispozici a bezodkladně reagovat na požadavky, které mohou přispět ke zjištění stavu věci apod.).<sup>28</sup>

#### **4 ZÁVĚR**

V řízení o správním deliktu nelze hovořit o důkazním břemenu v civilistickém pojetí. Řízení o správním deliktu je ovládáno zásadou vyhledávací, podle které odpovědnost za zjištění skutkového stavu má správní orgán. Lze však (podobně jako v trestním právu) hovořit o tom, že obviněný nese „materiální důkazní břemeno“. Obviněný má právo se aktivně bránit, vyjadřovat se ke všem skutečnostem předestřeným správním orgánem, navrhnout důkazy na podporu svých tvrzení. Obviněný má faktický i právní zájem, aby byly prokázány údaje a skutečnosti, které uvádí a které jej zbavují obvinění nebo vedou ke zmírnění správního trestu. Nevyužití oprávnění, pasivita obviněného může mít pro něj nepříznivý dopad. V některých případech však zákon po obviněném žádá procesní aktivitu k prokázání určitých skutečností.

#### **Použitá literatura:**

WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. Civilní právo procesní. 7. vydání. Praha: Linde Praha, 2014.  
MACUR, J.: Důkazní břemeno v civilním soudním řízení. Brno: Masarykova univerzita, 1995.  
ŠÁMAL, P. Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému. Praha: Codex Bohemia, 1999.  
PŮRY, F. Existuje důkazní břemeno v trestním řízení? In: FENYK, J. (ed.) Pocta Dagmar Císařové k 75. narozeninám. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2007, s. 104 a násl.  
PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013.

#### **Kontaktné údaje:**

Doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.  
praskova@prf.cuni.cz  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze  
Nám. Curieových 901/7  
116 40 Praha 1  
Česká republika

---

b) sníží pokutu, o jejíž výši informoval účastníky řízení ve sdělení výhrad, až o 50 %, pokud soutěžitel předloží Úřadu informace a podklady o utajované horizontální dohodě, které mají významnou přidanou důkazní hodnotu ve vztahu k důkazní hodnotě podkladů a informací Úřadem dosud získaných, a splní předpoklady podle písmene a) bodů 2 až 4; přihlédne při tom k pořadí soutěžitelů, k době, kdy Úřadu informace a podklady o utajované horizontální dohodě předloží, a k míře, v jaké informace a podklady posilují svou povahou nebo podrobností možnost Úřadu prokázat utajovanou horizontální dohodu.

<sup>28</sup> Blíže k tomu srov. Oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. listopadu 2013 o aplikaci § 22ba odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (Program Leniency), Oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 8. listopadu 2013 o proceduře narovnání dostupné na [www.uohs.cz](http://www.uohs.cz).

## **ZJIŠŤOVÁNÍ SKUTEČNÉHO STAVU PŘI VÝKONU SPRÁVNÍHO DOZORU**

Jiří Rajchl

Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta

**Abstract:** The success of the administrative proceedings is often conditional on prior performance of administrative supervision. The fundamental part of fact-finding takes place at this stage, but different mechanisms than in administrative proceedings apply. Conversely in administrative proceedings it is not always necessary to obtain evidence. The two mentioned procedures may slightly overlap. This paper focuses on some of the means used for fact-finding during the control phase and measures them against relevant methods in the administrative proceedings.

**Abstrakt:** Úspěšnost správního řízení je často podmíněna předchozím výkonem správního dozoru. Těžisko zjišťování skutečného stavu věci pak spočívá již v této fázi, kdy se však uplatňují odlišné mechanismy než ve správním řízení. Naopak ve správním řízení se dokazování nemusí uskutečnit. Může rovněž docházet k určitému prolínání obou těchto postupů. Příspěvek se zaměřuje na některé prostředky používané ke zjištění skutečného stavu ve fázi kontroly a poměruje je s možnostmi ve správním řízení.

**Key words:** Administrative supervision, administrative procedure, facts, evidence.

**Klíčové slová:** Správní dozor, správní řízení, skutečný stav, dokazování.

Správní řízení často navazuje na výkon správního dozoru. Přirozeně, jde o ta správní řízení, jejichž spouštěčem je porušení povinností ze strany adresáta veřejné správy. Pokud by předchozí kontrolní postup neproběhl, žádné správní řízení by se zpravidla nekonalo, neboť správní orgán by se o porušení povinností vůbec nedozvěděl. Rovněž na základě vnějších podnětů se zpravidla ukazuje jako vhodnější provést nejdříve formalizovaný kontrolní postup než rovnou zahájit správní řízení, přestože pro zahájení správního řízení není předchozí provedení kontroly podmínkou. Správní orgán může nabýt důvodné podezření o porušení zákona v takové míře a mít k dispozici prokazatelná fakta v takovém objemu, že bezprostředně zahájí s konkrétním subjektem správní řízení o uložení sankce. K výkonu formalizovaného kontrolního postupu má docházet v těch případech, kdy na počátku panuje nejistota, zda určitý subjekt dodržuje či porušuje své povinnosti a cílem kontrolního postupu je právě toto zjistit. Případně nejdříve ke kontrolnímu zjišťování dochází, když existuje pouze určité podezření, pro které zatím chybí dostatek podkladů. Požadavek důvodného podezření na porušování povinností pro iniciování kontroly by významně narušoval samotnou podstatu jakékoliv kontrolní činnosti. Ta totiž primárně nesměruje k potrestání, ale pouze ke zjištění skutečného stavu.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> V této souvislosti lze poukázat na nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07. V tomto nálezu se Ústavní soud zabýval problematikou daňové kontroly, ale ve skutečnosti se dotkl podstaty jakékoliv kontrolní činnosti. Ústavní soud uvedl, že „*použití daňové kontroly musí být vázáno na existenci konkrétních pochybností či podezření o porušení právních povinností. Podle Ústavního soudu by šlo o projev svévole, pokud by správce daně mohl provádět daňovou kontrolu bezdůvodně, takřkajíc „na zkoušku“*“. Podle Ústavního soudu důvodem zahájení kontroly nemůže být obecně formulovaný zájem státu, například zájem na řádném vybírání daní, ale musí zde existovat podezření podložené konkrétními skutečnostmi. O významu projednávané otázky svědčí fakt, že i po tomto zrušujícím nálezu příslušný senát Nejvyššího správního soudu ČR prosazoval ve stejné právní věci odlišný právní názor. V rozsudku ze dne 3. 12. 2009, sp. zn. 2 Aps 2/2009 Nejvyšší správní soud konstatoval, že Ústavní soud nezohlednil existenci všech právních prostředků ochrany proti nezákonné kontrole, které umožňují přezkoumat oprávněnost zahájení

Unáhleným zahájením správneho řízení si správní orgán může zbytečně komplikovat další postup.<sup>2</sup> Vymezení skutku i jeho předběžné právní hodnocení v oznámení o zahájení správního řízení se stává složitějším a náchylnějším k pozdějším modifikacím, respektive se může posléze ukázat jako nezbytné zahajovat samostatně další správní řízení. Také opatřování podkladů v již zahájeném správním řízení se může stát složitějším než při výkonu kontroly, neboť účastník řízení nemůže být nucen k aktivní součinnosti, alespoň pokud jde o řízení o správních deliktech a některých opatřeních k nápravě s podobnými účinky. Zatímco při výkonu dozoru je možné kontrolovanému uložit povinnost vydat listiny a věci, popřípadě je lze při odmítnutí součinnosti relativně snadno zajistit, pokud učiní podobnou výzvu k předložení listin správní orgán až v průběhu správního řízení, má účastník řízení, až na výjimky, právo výzvě nevyhovět, pokud by tím mohl přispět ke svému postihu za správní delikt. Výjimkou jsou záznamy a doklady, jejichž sběr a uchovávání je uloženo zákonem.<sup>3</sup> Vzhledem k tomu, že výzva k předložení věcí a listin ve správním řízení má formu usnesení, tedy závazného rozhodnutí, jímž se ukládá povinnost, měla by současně obsahovat poučení o možnosti odepřít součinnost. Při provádění kontroly podobný problém nevzniká, neboť sama kontrola, myšlena první, zjišťovací fází, nesměruje k postihu. Předchází zákon o státní kontrole<sup>4</sup> poskytoval možnost odepření součinnosti fyzickým osobám. Současný kontrolní řád<sup>5</sup> již tuto možnost výslovně nezmiňuje.

Ukutečnění formalizované kontroly je proto často nezastupitelné. O významu kontrolního protokolu svědčí řada soudních rozhodnutí ve správním soudnictví, ačkoliv jejich hlavní závěry zpravidla směřují proti případné absolutizaci kontrolních zjištění v protokolu. Protokol o kontrole bývá v judikatuře standardně považován za listinný důkaz. Toto pojetí je však stereotypně přejímáno bez podrobnějšího rozboru. Otázka odlišného posouzení nebyla v soudní judikatuře vznesena, přestože odpověď na ní nemusí být nutně samozřejmá. V rozhodovací činnosti českých správních soudů pak již není řešeno, zda jde v případě protokolu o listinu soukromou či veřejnou. Základní vymezení veřejné listiny dle správního řádu<sup>6</sup> protokol o kontrole viditelně naplňuje, kdežto názor, že o veřejnou listinu nejde, musí být obhájován složitější argumentací. V publikovaných statích existuje značně přesvědčivá argumentace pro oba názory, tedy že protokol představuje listinu, jakožto důkazní prostředek dle správního řádu<sup>7</sup>, i že se o listinu v tomto smyslu nejedná a jde důkaz svého druhu.<sup>8</sup> Samotná správní praxe přiznává kontrolnímu protokolu značný význam. Důvodem je však spíše stěžejní obsahová hodnota a relevantní šíře skutkových zjištění, které přináší, než míra důkazní síly. Svým významem protokol výrazně přesahuje rámec jiných listin, klasická presumpce správnosti obsahu se však neuplatňuje. Charakter sankčního řízení to ani nepřipouští. Srovnatelně trestní řád nepřiznává veřejným listinám zvláštní důkazní moc.<sup>9</sup> Také při správním trestání je třeba dospět ke stejnému závěru, a to s ohledem na zásadu materiální pravdy a

kontroly, a proto není nutné trvat na podmínce podezření k tomu, aby mohla být kontrola zahájena. Podle Nejvyššího správního soudu výklad pojmu daňové kontroly musí být v souladu s obecným významem termínu kontroly. Jedním z podstatných znaků takové kontroly je mimo jiné možnost jejího námtkového provedení, tedy provedení za situace, kdy kontrolující osoba a priori nedisponuje konkrétním podezřením, že kontrolovaný subjekt neplní řádně své povinnosti. Věcí se následně zabývalo plénum Ústavního soudu a přijalo stanovisko sp. zn. Pl. ÚS -st. 33/11, které se již shoduje s názorem Nejvyššího správního soudu.<sup>1</sup> Tento případ jasně demonstuje základní povahové rozdíly mezi kontrolní činností a správním trestáním.

<sup>2</sup> Není ovšem známo, že by se adresáti veřejné správy domáhali náhrady škody či nemajetkové újmy za bezdůvodně zahájená a vedená správní řízení, k čemuž někdy dochází, pokud je někdo bezdůvodně exponován trestnímu stíhání. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 265/2012.

<sup>3</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, H.: Princip nemo tenetur v řízení o správních deliktech. In: VANDUCHOVÁ, M., HOŘÁK, J. A KOL.: Na křižovatkách práva. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 361 an.

<sup>4</sup> Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění účinném do 31. 12. 2013.

<sup>5</sup> Zákon č. 255/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o kontrole, dále jen kontrolní řád.

<sup>6</sup> Viz § 53 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dále jen správní řád.

<sup>7</sup> KOPECKÝ, M.: Kontrolní protokol a jeho procesní význam. Správní právo č. 5-6/2012, s. 332 an.

<sup>8</sup> SVOBODA, P.: K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu. Správní právo č. 5-6/2012, s. 339 an.

<sup>9</sup> JELÍNEK, J. a kol.: Trestní právo procesní. 3. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 456.

zásadu vyšetrovací.<sup>10</sup> V praxi ovšem na důkazní sílu protokolu nemá vliv, zda je podkladem v sankčním správním řízení, či v řízení o uložení opatření k nápravě, stejné přístupy se uplatňují v jednom i v druhém.

Až na ojedinělé výjimky je soudní judikatura při posuzování kontrolního protokolu poměrně stabilní. Uplatňuje se pohled, že protokol o kontrole „není důkazem neotřesitelným, ale že jeho závěry mohou být zpochybněny důkazy následně ve správním řízení provedenými nebo účastníkem řízení navrženými“.<sup>11</sup> Vyjde-li správní úřad při rozhodování o sankci za správní delikt pouze z protokolu o kontrole, aniž by se v následném správním řízení o uložení sankce jakkoli vypořádal s důkazními návrhy účastníka řízení v tomto řízení učiněnými, které mají vyvrátit či jinak interpretovat kontrolní zjištění, je výsledné rozhodnutí zpravidla nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.<sup>12</sup> Správní orgán nemůže odmítnout takové důkazy provést například jen proto, že kontrolovaná osoba nepodala proti kontrolním zjištěním včas námitky.<sup>13</sup> Ani procesní pasivita účastníka řízení neopravňuje správní orgán k závěru, že postačí vycházet z kontrolního protokolu jako jediného důkazu.<sup>14</sup>

Formalizovaný postup kontrolního zjišťování upravený kontrolním řádem směřuje ke zjištění skutečného stavu věci, který je současně právně hodnocen.<sup>15</sup> Dokazování pak bývá definováno jako postup soudu nebo jiného orgánu a účastníků, procesním právem zvlášť upravený, směřující k utvoření potřebných skutkových poznatků o rozhodných skutečnostech.<sup>16</sup> Dokazování tvoří podstatnou a nezastupitelnou část každého právního řízení. Je zvláštní formou poznání objektivní reality.<sup>17</sup> Zřejmě není sporu o tom, že důkazem, respektive důkazním prostředkem v řízení se mohou stát dílčí protokoly nebo záznamy o jednotlivých úkonech rozsáhlejší kontroly, včetně ústně podaných a písemně zaznamenaných informací ze strany zaměstnanců, obchodních partnerů, či zákazníků kontrolované osoby, obrazové a zvukové záznamy, jednotlivé písemné dokumenty a podobně. Agregace takto získaných informací v podobě protokolu nemůže zcela změnit jejich původní charakter, ale naopak determinuje povahu protokolu. Alternativou k vnímání protokolu jako důkazního prostředku – listiny by bylo považovat předmětné informace za skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, popřípadě podklady od jiných správních orgánů.<sup>18</sup> V takovém případě by však protokolu jako podkladu pro rozhodnutí nebylo zapotřebí a správní orgán by mohl přímo vycházet ze svých znalostí. Kategorii podkladů ve formě vlastních zjištění je proto třeba nazírat restriktivně. Může jít například o poznatek, že v minulosti byl již určitý počet kontrol uskutečněn, nebo že určitý subjekt byl v minulosti opakovaně trestán za stejný správní delikt. V situaci, kdy se vlastní poznání zákonnými postupy materializuje v příslušných formách, jeví se jako vhodnější akceptovat pevněji upravené formy. Do řízení tedy nemůže být bez dalšího vtažen jakýkoliv obsah vědomí správního orgánu, respektive jednotlivých úředních osob. Je nezbytné znovu provést důkazy, popřípadě přenést výsledky dokazování z jiného řízení, přičemž ty neztrácejí povahu důkazu.<sup>19</sup> Poznátky správního orgánu je třeba stanoveným postupem objektivizovat.

<sup>10</sup> KOPECKÝ, M. *op. cit.*, s. 334.

<sup>11</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne ze dne 30. 5. 2001 č. j. 7 A 59/99 - 45, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2008, č. j. 4 As 21/2007- 80.

<sup>12</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 2000, č. j. 6 A 77/99 - 25.

<sup>13</sup> Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993, sp. zn. 6 A 82/93.

<sup>14</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 14. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, včetně odkazů na další judikáty v tomto rozhodnutí.

<sup>15</sup> Právní hodnocení požaduje zákon výslovně v rozsahu zjištěných negativních odchylek (viz § 12 odst. 1 písm. h/ kontrolního řádu), nicméně z povahy věci vyplývá, že právní hodnocení musí probíhat ohledně všech kontrolních zjištění, jinak by žádné negativní odchylky nemohly být dovozeny. Požadavek na uvedení právních předpisů, s nimiž je kontrolovaná jednání v rozporu, představuje tedy jen formální náležitost, která nevymezuje rozsah právního hodnocení.

<sup>16</sup> WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol.: *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*. 8. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 225.

<sup>17</sup> JELÍNEK, J. a kol. *op. cit.*, s. 369.

<sup>18</sup> Viz § 50 odst. 1 správního řádu.

<sup>19</sup> Například v rozsudku ze dne 30. 7. 2001, sp. zn. 22 Cdo 2547/98 připouští Nejvyšší soud ČR důkaz jiným spisem.

Pojem důkazu nelze omezit pouze na poznatky opatřené specializovaným postupem provádění důkazu přímo v předmětném správním řízení. Důkaz může vzniknout jako produkt dokazování v jiném řízení a může být při splnění určitých podmínek převzat jako důkaz pro řízení jiné. Navíc listiny specializovaný postup provádění důkazu nevyžadují vždy a za všech okolností, jakkoliv Nejvyšší správní soud ČR konstatoval, že protokol o kontrole, jakožto listinný důkaz, je důkazním prostředkem přípustným, musí být ovšem řádně jako důkaz proveden.<sup>20</sup> V minulosti Nejvyšší správní soud ČR nahlížel na prosté začlenění listiny do spisu bez formalizovaného zjišťování jejího obsahu jako na procesní vadu, která nemusí mít vliv na zákonnost rozhodnutí, pokud měli účastníci možnost se s takovým důkazem seznámit.<sup>21</sup> V jiných podobných případech však nebyla spatřována ani žádná procesní vada. O provedení důkazu listinou není třeba sepisovat zvláštní protokol nebo záznam, pokud listina zůstává po celou dobu součástí spisu.<sup>22</sup> Přísnější formalizace se zde jeví jako nadbytečná.<sup>23</sup> Přechtení nebo sdělení obsahu listiny totiž neznamená přidanou hodnotu.<sup>24</sup> Formalizované provedení důkazu je však na místě v situacích, kdy jsou listiny ohledně skutkových okolností nejednoznačné a umožňují více alternativních skutkových závěrů, popřípadě kdy jsou rozsáhlé a složité a relevanci k předmětu řízení má jen poměrně malá část z nich.<sup>25</sup>

Význam rozlišování důkazů a jiných podkladů může ztrácet na intenzitě při vědomí, že i jiné podklady je třeba podrobit postupům, které zákon výslovně vztahuje jen k důkazům. Na druhou stranu, ne vždy se na všechny podklady se vztahují pravidla o dokazování. Zejména notoriety či některé skutečnosti z úřední činnosti nemusí být v průběhu řízení v prvním stupni vůbec zřejmé a jejich použití vyjde najevo až v rozhodnutí. Tato teze odporuje § 36 správního řádu, avšak těžko si lze představit, že správní orgán v písemné formě ve spisu zdokumentuje veškeré možné notoriety, skutečnosti známé z úřední činnosti, např. poznatek o předchozím správním postihu, a skutkové domněnky vůbec, ačkoliv i takové podklady mohou být zcela jistě účastníkem řízení namítány a zpochybněny.

Skutkový stav zjištěný kontrolou zpravidla zásadním způsobem determinuje navazující správní řízení. Někdy představuje skutkové maximum, na jehož základě se rozhoduje. Jako důkaz mohou sloužit též všechny jednotlivé podklady, jimiž je kontrolní zjištění doloženo. Účastníci navazujícího správního řízení pak často ani nenavrhují provedení těchto důkazů, spíše se snaží argumentovat a přesvědčit, že z provedených úkonů vyplývají odlišné skutkové závěry.

Jakkoliv to není žádoucí, mohou nastat situace, kdy samotný kontrolní protokol má přímé účinky správního rozhodnutí, takže na vlastní dokazování v řízení ani nemůže dojít. Prvá taková situace nastává, pokud protokol v sobě přímo integruje rozhodnutí o opatření k nápravě. Pak se ve skutečnosti stává hybridním aktem rozporným v obsahu a formě. V České republice tímto způsobem postupoval Úřad pro ochranu osobních údajů podle § 40 odst. 1 ve spojení s § 38 odst. 6 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění účinném do 30. dubna 2014, který mezi obsahové náležitosti protokolu o kontrole řadil i opatření k nápravě a stanovení lhůt, do kdy je třeba opatření učinit. Soudní judikatura takový postup aprobevovala.<sup>26</sup> Jako řádný opravný prostředek proti takto integrovanému rozhodnutí o opatření k nápravě byly připuštěny námitky, respektive odvolání

<sup>20</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 14. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35.

<sup>21</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze ČR dne 8. 2. 2012, č. j. 3 As 29/2011 – 51, též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze ČR dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011 - 163.

<sup>22</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ČR 21. 8. 2014, č. j. 10 As 16/2014 - 25.

<sup>23</sup> Problematikou se detailně zabýval P. Švásta. Viz ŠVÁSTA, P.: Provádění důkazu listinou ve správním řízení mimo ústní jednání [online]. Právní prostor, 12. 2. 2015. Dostupný z WWW: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/provadeni-dukazu-listinou-ve-spravnim-rizeni-mimo-ustni-jednani>, [cit. 26. 10. 2015].

<sup>24</sup> VEDRAL, J.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 536. Třeba ovšem dodat, že z citovaného textu rovněž vyplývá, že autor nepovažuje protokol o kontrole za listinu ve smyslu § 53 správního řádu, nýbrž za jiný podklad rozhodnutí.

<sup>25</sup> Srov. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 2. 6. 2014, sp. zn. 23 Cdo 496/2013.

<sup>26</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 1. 3. 2010, č. j. 2 As 74/2009 – 122.

proti rozhodnutí o námitkách.<sup>27</sup> Proti rozhodnutí o námitkách, respektive proti rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o námitkách, musela pak být logicky připuštěna možnost podání správní žaloby.<sup>28</sup> Podobná konstrukce zbytečně zatemňuje podstatu věci. Oba předmětné úkony je vhodné oddělovat, nejen kvůli čistotě forem, ale též s ohledem na procesní důsledky.

O jinou situaci jde v případě, kdy je sice vyhotoven klasický protokol o kontrole, ale povinnost odstranit nedostatky vzniká přímo ze zákona, a to právě v přímé vazbě na protokol a jeho obsah. Takovou konstrukci lze dnes nalézt v ustanovení § 175 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož osoby, u nichž byla provedena inspekční činnost, jsou povinny přijmout opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekční činnosti bez zbytečného odkladu, nejpozději ve lhůtě stanovené Českou školní inspekcí. Podobnou konstrukci zakládá též § 18 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Takováto konstrukce v podstatě supluje správní rozhodnutí a vůbec ho tak k iniciaci právních následků negativních kontrolních zjištění nepotřebuje. Povinnost odstranit nedostatky je v obecné rovině stanovena zákonem, fakticky však v konkrétním případě vzniká „zjištěním nedostatků při kontrole“. Konkrétní obsah této povinnosti je určen obsahem kontrolního protokolu. Jednotlivé nedostatky mohou být objeveny průběžně při výkonu kontroly, časový okamžik vzniku povinnosti odstranit nedostatky je však třeba vázat zřejmě až na moment ukončení kontroly dle § 18 kontrolního řádu, tedy na marné uplynutí lhůty pro podání námitek nebo vzdání se práva podat námitky, popřípadě den doručení vyřízení námitek kontrolované osobě, nebo den, ve kterém byly námitky předány správnímu orgánu k vyřízení v rámci navazujícího správního řízení. Při realizaci výše uvedené konstrukce se skutkový stav zjištěný kontrolou opět považuje za již definitivní. Kontrolovaná osoba tak může odvracet právní následky jen námitkami proti kontrolnímu zjištění. V takových případech protokolu, s jehož existencí se spojuje zákonná povinnost odstranit nedostatky, je však nezbytně nutné připustit možnost podání správní žaloby proti nezákonnému zásahu.<sup>29</sup> Zásahová žaloba nachází běžně využití proti jednotlivým zásahům v průběhu kontroly, popřípadě proti kontrole jako celku. Zde však nastupuje možnost podat ji proti protokolu o kontrole jako takovému, ačkoliv tento úkon z hlediska své formy není právně zavazující.<sup>30</sup> Ukončením kontroly se však protokol stává právní skutečností, která s ohledem na citovanou právní úpravu „oživuje“ příkaz konat.

Kontrolní zjištění je dominantní také tam, kde má opatření k nápravě podobu faktického příkazu nebo bezprostředního zásahu, a tedy nejde o správní rozhodnutí.<sup>31</sup> Poměr používaných forem v těchto případech se postupem času proměňuje ve prospěch správního rozhodování. Přispívají k tomu novelizace jednotlivých zákonů i změna správní praxe. Faktický zásah však bude mít vždy své nezastupitelné místo v situacích, kdy vzniká bezprostřední ohrožení života a zdraví osob, nebo ohrožení majetku ve větším rozsahu. Taková opatření mohou přijít na řadu dříve, než je kontrola dokončena. Potřeba rychlosti reakce převažuje nad potřebou úplných zjištění v celém rozsahu předmětu kontroly. Pokud je opatření k nápravě ve formě faktického zásahu ukládáno až při ukončení kontroly, zákonná úprava někdy vyžaduje, aby protokol o kontrole obsahoval potvrzení o vydaném opatření, viz například zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zejména § 76 odst. 4 ve spojení s § 13 odst. 3, § 53 odst. 1 a 3. Trochu odlišná situace nastává v případě správního rozhodování, kdy kontrolní protokol zahrnuje písemné potvrzení o ústně vyhlášeném správním rozhodnutí, například podle § 36 odst. 3 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů. V posledně zmiňovaném případě

<sup>27</sup> Dle § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění účinném do 31. 12. 2005 bylo možné podat proti rozhodnutí o námitkách odvolání. V později účinném znění zákona proti rozhodnutí o námitkách již není opravný prostředek přípustný.

<sup>28</sup> Za normálních okolností rozhodnutí o námitkách nepředstavuje rozhodnutí o právech a povinnostech. Současný kontrolní řád, zákon č. 255/2012 Sb. již používá pouze spojení „vyřizování“ námitek, nikoliv rozhodování o nich.

<sup>29</sup> Viz § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>30</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 26. 3. 2015, č. j. 4 As 27/2015 – 47.

<sup>31</sup> K problematice využívání jednotlivých forem viz HÁLOVÁ, M., RAJCHL, J.: Nápravné prostředky správního dozoru, Správní právo, č. 8/2008.



jde pouze o potvrzení vydaného rozhodnutí<sup>32</sup>, nikoliv o vlastní písemné vyhotovení. Ačkoliv první zmiňovaný příklad (dle zákona o veterinární péči) demonstruje faktický zásah a druhý zmiňovaný příklad (dle zákona o požární ochraně) demonstruje správní rozhodnutí, mohou být v praxi s ohledem na podobné vnější rysy obtížněji rozeznatelné.

Ve všech výše zmíněných situacích, tj. protokolu jako hybridního úkonu obsahujícího rozhodnutí, zákonné povinnosti odstranit nedostatky a opatření k nápravě ve formě faktického zásahu, má kontrolní zjišťování zásadní význam a v podstatě zcela či zčásti nahrazuje klasické dokazování, k němuž by muselo dojít ve správním řízení. I pokud má následně probíhat klasické správní řízení, lze konstatovat, že čím důkladnější kontrola předchází, tím efektivnější navazující správní řízení může být. Současný správní řád v České republice poskytuje správním orgánům možnost opatřovat důkazy ještě před zahájením řízení, s ohledem na stanovené podmínky však jen ve výjimečných naléhavých případech.<sup>33</sup> Předchozí provedení kontroly je proto výhodou, jelikož se při ní žádná podobná omezení uplatňovat nemohou. Dokonce v případě zkráceného správního řízení při vydání příkazu může být kontrolní protokol jediným podkladem.<sup>34</sup> Podmínkou je předchozí vyřízení případných námitek proti protokolu. Takovéto pravidlo připouštějící redukci podkladů pro rozhodnutí platí pouze při vydání příkazu, jehož důsledky může adresát jednoduchým úkonem v podobě podání odporu odvrátit. V navazujícím, stále prvoinstančním řízení už se tato limitace podkladů neuplatní a závěry citované konstantní soudní judikatury tak nejsou popřeny. I v příkazním řízení je pak položen důraz na bezprostřední zkušenost správního orgánu. Nejde jen o to, že má k dispozici protokol o kontrole, nýbrž že kontrolu sám prováděl, respektive že kontrolu uskutečnil správní orgán, který by byl i příslušný k vedení správního řízení.<sup>35</sup>

Další výslovné propojení kontroly a správního řízení přináší správní řád v právní úpravě řízení na místě.<sup>36</sup> Oprávněné úřední osoby mohou rozhodnutím ukládat povinnosti na místě mj. v řízení navazujícím na výkon dozoru. Do předmětného ustanovení není přitom současně zakomponován požadavek nějakého ohrožení, které by vyžadovalo rychlé řešení. Ohrožení života, zdraví či majetku představuje samostatný důvod pro vedení řízení na místě, i bez ohledu na předchozí výkon správního dozoru. Přesto s ohledem na některá specifika řízení na místě by se měl prvek jisté akutnosti připojit, zejména vezmeme-li v potaz možné přenesení vyřizování námitek proti kontrolnímu zjištění do správního řízení v kombinaci s vyloučením odkladného účinku odvolání v řízení na místě. Prvek naléhavosti je nakonec obsažen ve formulaci všech dalších důvodů, kdy lze vést řízení na místě. V předmětném ustanovení už není výslovně zmíněn kontrolní protokol, jako je tomu v případě příkazu na místě. Řízení má pouze navazovat na dozor. Dozor však může být vykonáván i neformálně, mimo zákonem stanovený procesní rámec a tedy bez kontrolního protokolu, např. pořádkový dozor. Je otázkou, zda se pak dané ustanovení o řízení na místě může uplatnit, či nikoliv. Kontrolní zjištění by pak nebyla zachycena v žádném písemném podkladu a představovala by jen skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti. Pouhé vědomí správního orgánu by zřejmě nepostačovalo k naplnění podmínky zjištění stavu věci<sup>37</sup> a bylo by

<sup>32</sup> Srov. § 143 odst. 2 správního řádu.

<sup>33</sup> Podle § 138 odst. 1 správního řádu lze před zahájením řízení z moci úřední nebo na požádání toho, kdo by byl účastníkem, zajistit důkaz, je-li důvodná obava, že později jej nebude možno provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi, a jestliže lze důvodně předpokládat, že provedení tohoto důkazu může podstatně ovlivnit řešení otázky, která bude předmětem rozhodování.

<sup>34</sup> Viz § 150 odst. 2 správního řádu.

<sup>35</sup> Z doslovného výkladu ustanovení § 150 odst. 2 správního řádu totiž vyvěrá pouze požadavek shody příslušnosti správních orgánů a požadavek možnosti propojení v podobě téže oprávněné úřední osoby, nikoliv požadavek, aby v každém konkrétním případě oba postupy realizoval stejný správní orgán a stejná úřední osoba. Citované ustanovení zní: „V řízení o vydání příkazu může být jediným podkladem kontrolní protokol pořizovaný podle zvláštního zákona týmž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou, a pokud se kontrolovaný seznámil s obsahem protokolu nebo byl k seznámení se s obsahem protokolu řádně vyzván, popřípadě pokud byly v souladu se zákonem vyřízeny námitky kontrolovaného proti obsahu protokolu a pokud o obsahu protokolu nejsou pochybnosti ani z jiného důvodu.“

<sup>36</sup> Viz § 143 správního řádu.

<sup>37</sup> § 143 odst. 2 správního řádu.

stejně nezbytné provést dokumentované procesní úkony směřující ke zjištění stavu věci v průběhu řízení na místě, například ohledání. V zákoně použitá formulace „řízení navazující na výkon dozoru“<sup>38</sup> spíše nasvědčuje požadavku ukončeného procesně formalizovaného správního dozoru.

Ačkoliv kontrolní postup je pro zjištění skutkového stavu pro některá řízení stěžejní, probíhá výrazně odlišným způsobem než dokazování ve správním řízení a uplatňuje se též odlišná terminologie. Zatímco v souvislosti s řízením v právním smyslu, v němž dochází k aplikaci práva, převládá slovní spojení „skutkový stav“, v souvislosti s výkonem správního dozoru přetrvává označení „skutečný stav“.<sup>39</sup> Kontrolní řád vyžaduje, aby kontrolní zjištění bylo doloženo potřebnými podklady.<sup>40</sup> Podkladem jsou údaje, dokumenty a věci vztahující se k předmětu kontroly.<sup>41</sup> Podklady mají být uvedeny i v protokolu o kontrole.<sup>42</sup> Používaný termín podklad je širší než důkaz, neboť zahrnuje i informace od jiných orgánů veřejné moci.<sup>43</sup> Předchozí kontrolní řád stanovil, že kontrolní zjištění musejí být prokázána doklady.<sup>44</sup> Slovenský kontrolní řád upravuje, že kontrolní zjištění musejí být prokázána.<sup>45</sup> V odůvodněných případech mohou kontroloři odebírat písemné dokumenty a jiné materiály pro zabezpečení důkazů.<sup>46</sup>

Kontrolní proces není tolik svázán formálními požadavky jako správní řízení. O zajišťování jednotlivých podkladů i provedení jiných úkonů není třeba vydávat usnesení. Pro efektivnost kontrolního zjišťování je nezbytná vyšší míra operativnosti. Větší uplatnění ve srovnání se správním řízením nacházejí faktické pokyny a bezprostřední zásahy. Zdárnosti kontrolního postupu zřejmě neprospěje, že kontrolní řád nepřevzal prostředek pořádkové pokuty, který představoval účinný nástroj na vynucování součinnosti osob, především díky kombinaci hrozby bezprostředního uložení a uplatnění zásady oportunity. Zatímco v případě správního řízení z moci úřední, jehož výsledkem má být uložení opatření k nápravě nebo sankce, musí od samého počátku existovat důvodné podezření o porušení povinnosti, respektive spáchání správního deliktu, kontrola může být iniciována namátkově, bez vnitřního a vnějšího podnětu a bez jakéhokoliv podezření.<sup>47</sup> Na tento aspekt je třeba položit důraz při zvažování, zda kontrolovanému poskytnout obdobná procesní práva, jaká mu náleží v sankčním řízení. Je třeba přihlídnout k tomu, že charakter kontrolního zjišťování je odlišný.<sup>48</sup> Možnost účinné kontroly je podmiňující pro řádné fungování veřejné správy. Paralyzování kontrolních funkcí veřejné správy zneužíváním procesních práv ze strany

<sup>38</sup> Otázkou zůstává, jak by to bylo s vyřizováním případných námitek. Podle § 18 kontrolního řádu je kontrola ukončena marným uplynutím lhůty pro podání námitek nebo vzdáním se práva podat námitky, dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě, nebo dnem, v kterém byly námitky předány k vyřízení příslušnému správnímu orgánu. Tyto alternativy nepokrývají situaci, kdy budou námitky projednány v navazujícím správním řízení u téhož správního orgánu. K žádnému předání nedochází a kontrola tak není formálně ukončena. Pak ovšem nemůže být vedeno ani řízení „navazující“ na výkon dozoru. Mohlo by být vedeno pouze po samostatném vyřízení námitek, tím by se však vytratil smysl vedení řízení na místě.

<sup>39</sup> V platném správním právu však již není toto rozlišování tak striktní. Původní povinnost „zjistit skutečný stav věci“ (§ 12 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb.) byla nahrazena formulací „zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly“ (§ 9 písm. a/ zákona č. 255/2012 Sb.) Tento vývoj tedy kopíruje obdobnou proměnu v současném správním řádu (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb.) oproti jeho předchůdci (§ 31 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb.)

<sup>40</sup> Viz § 9 písm. a/ kontrolního řádu.

<sup>41</sup> Viz § 8 písm. c/ kontrolního řádu.

<sup>42</sup> Viz § 12 odst. 1 písm. h/ kontrolního řádu.

<sup>43</sup> Viz § 25 odst. 2 kontrolního řádu.

<sup>44</sup> Viz § 12 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

<sup>45</sup> Viz § 13 zákona č. 10/1996 Z. z., o kontrole v štatnej správe, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>46</sup> Viz § 11 odst. 1 písm. c/ zákona č. 10/1996 Z. z., o kontrole v štatnej správe, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>47</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. 9 As 42/2008 a stanovisko pléna Ústavního soudu ČR ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS – st. 33/11.

<sup>48</sup> Stanovisko Pléna Ústavního soudu ČR ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS – st. 33/11.

<sup>49</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, H.: Princip nemo tenetur v řízení o správních deliktech. In: VANDUCHOVÁ, M., HOŘÁK, J. A KOL.: Na křižovatkách práva. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 365 an.

kontrolovaných osob by vyvolalo neblahé dôsledky. Procesní práva kontrolovaných nelze rozšiřovat do podob, které by mohly negovat samotnou podstatu kontrolní činnosti. Navazující správní řízení však musí poskytnout příležitost případné procesní deficity kompenzovat možností plnohodnotné obrany a řádným spravedlivým procesem, pokud možno v jeho neredukovaných variantách.

**Použitá literatura:**

- HÁLOVÁ, M., RAJCHL, J.: Nápravné prostředky správního dozoru, Správní právo, č. 8/2008.  
JELÍNEK, J. a kol.: Trestní právo procesní. 3. vydání. Praha: Leges, 2013.  
KOPECKÝ, M.: Kontrolní protokol a jeho procesní význam. Správní právo č. 5-6/2012.  
SVOBODA, P.: K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu. Správní právo č. 5-6/2012.  
ŠVÁSTA, P.: Provádění důkazu listinou ve správním řízení mimo ústní jednání [online]. Právní prostor, 12. 2. 2015. Dostupný z WWW: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/provadeni-dukazu-listinou-ve-spravnim-rizeni-mimo-ustni-jednani>, [cit. 26. 10. 2015].  
VANDUCHOVÁ, M., HOŘÁK, J. a kol.: Na křižovatkách práva. Praha: C. H. Beck, 2011.  
VEDRAL, J.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012.  
WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol.: Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací. 8. vydání. Praha: Leges, 2015.

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Jiří Rajchl, Ph.D.  
rajchl@prf.cuni.cz  
Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta  
náměstí Curieových 901/7  
116 40 Praha 1  
Česká republika

## DOKAZOVÁNÍ DROGOVÝCH TRESTNÝCH ČINŮ – TEORIE A PRAXE

Jolana Sedláčková

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

**Abstract:** Drug criminality is very specific in gaining the sufficient amount of the evidence which lead to final judgement concerning the offender of drug delicts. The author's aim is to map the practices of usually used evidence while proving criminal conduct with drug character. But in the same time she will try to talk about specific ways of proving drug criminality in the cases which are unusual.

**Abstrakt:** Drogové trestné činy jsou velmi specifické v získávání dostatku důkazních prostředků, které vedou k vynesení pravomocného rozsudku nad pachateli drogových deliktů. Autorka se ve svém příspěvku zaměří na zmapování praxí standardně užívaných důkazních prostředků při dokazování trestné činnosti drogové povahy. Současně se však pokusí nastínit specifické způsoby dokazování u případů, které nejsou zcela obvyklé.

**Key words:** Drug Offenses, Evidence, Expert's Report, Drug, Addictive Substance.

**Klíčové slová:** drogové delikty, dokazování, znalecký posudek, droga, návyková látka.

### 1 ÚVOD<sup>1</sup>

Dokazování<sup>2</sup> je vedle rozhodování nejdůležitější procesní činností, jež orgány činné v trestním řízení činí, neboť jim napomáhá zjistit skutkový stav pro jejich další postup a (konečné) rozhodování s vázaností na zajištění účelu podle § 1 tr. ř.<sup>3</sup> Ačkoli se dokazování začíná již přípravném řízení (zásadně však až teprve po zahájení trestního řízení), bude tento příspěvek zaměřen a věnován dokazování drogových trestných činů v řízení před soudem – v hlavním líčení (příp. též v rámci odvolacího řízení při veřejném zasedání), které tvoří v českém trestním právu těžiště dokazování, a to zejména díky nezbytnému dodržení zásad bezprostřednosti, ústnosti, a zejména volného hodnocení důkazů a zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností – vytvořit skutkový základ pro rozhodnutí soudu, zda byl spáchán trestný čin, zda je obviněný jeho pachatelem a jaký (zejména) trest, jemu třeba uložit.<sup>4</sup> To vše samozřejmě se zaměřením na zvláštnosti u trestných činů drogové povahy.

### 2 DOKAZOVÁNÍ A DROGOVÉ DELIKTY

Drogové trestné činy jsou velmi specifické v obstarávání dostatku důkazních prostředků, které vedou k vynesení pravomocného rozsudku nad jejich pachateli. V obecnostech platí, že důkazem může být téměř cokoli, co prokazuje vinu či nevinu osoby, proti které směřuje trestní řízení. Výchozí rozsah dokazování všech trestných činů v rámci českého právního pořádku je zakotven v ustanovení § 89 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“), jakožto v obecné rovině platné normy stanovují hranice

<sup>1</sup> Tento článek vznikl za podpory projektu specifického výzkumu „Možnosti adjustace trestního řízení specifické kriminalitě“ (MUNI/A/1264/2014).

<sup>2</sup> „Dokazováním v trestním právu procesním tedy rozumíme trestním řádem vymezený postup orgánů činných v trestním řízení a zákonem vymezené součinnosti stran, jehož smyslem je poznání skutkových okolností důležitých pro další postup orgánů činných v trestním řízení a v konečné fázi i pro rozhodnutí.“ ŠÁMAL, Pavel, Jan MUSIL, Josef KUČHTA, Marek FRYŠTÁK a Věra KALVODOVÁ. Trestní právo procesní. 4. přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013, xliv, s. 346.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 345.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 347, 363.

dokazování.<sup>5</sup> Mimo uvedený základní rozsah dokazování je třeba si vždy u všech drogových trestných činů odpovědět, zda je předmětem posuzovaného deliktu droga (tzv. prejudiciální otázka).

Na tomto místě je pak třeba zdůraznit (a zopakovat), že odhalování a vyšetřování uvedené trestné činnosti musí vykazovat i vzhledem ke svému charakteru určitá specifika – a to především již v oblasti provádění úkonů v přípravném řízení (i ve fázi před samotným zahájením trestního stíhání<sup>6</sup>) tedy dokazování drogové trestné činnosti ze strany policejního orgánu. Jejich chybné nebo nedostatečné provedení by totiž mohlo mít za následek zmaření důkazů, které by již nemohlo být v dalším řízení (především v rámci hlavního líčení) nahrazeno a tím i znemožněn postih pachatele drogové trestné činnosti.

U trestných činů drogové povahy bývají ve většině případů využívány standardní důkazní prostředky, jimiž jsou výpověď obviněného a svědků či listinné důkazy, případně též vydání či odnětí věci podle § 78 tr. ř. (typicky při běžných silničních kontrolách na přítomnost návykových látek u řidiče, kdy je např. současně nalezen předmět k výrobě drogy či droga sama v rámci osobní prohlídky či ve vozidle). Dále pak kriminalistické metody, kterou je domovní prohlídka, prohlídky jiných prostor a pozemků a prohlídka osobní, resp. předložení věcí při nich zajištěných. Z novějších institutů zakotvených v českém právním řádu pak v souladu se zněním § 88 tr. ř. odposlech a záznam telekomunikačního provozu. Tou pro laickou i odbornou veřejnost i v rámci drogových deliktů jsou nejčastější a nejzajímavější jsou odborná vyjádření, znalecké posudky a různé expertízy.

V rámci tohoto příspěvku se však autorka bude věnovat výlučně třem klasickým důkazním prostředkům – výslechu obžalovaného, výslechu svědka a znaleckému posudku a jejich specifiky při dokazování drogových deliktů v praxi orgánů činných v trestním řízení zaměřených na soudní řízení.

### **3 VÝSLECH OBŽALOVANÉHO**

Protože tento článek se zabývá dokazováním prováděným v rámci řízení před soudem, věnuje se i tato podkapitola výlučně výslechu obžalovaného, jako specifického způsobu dokazování. Výpověď obžalovaného je prvním důkazem, který po přečtení obžaloby soud provede. Obžalovaný, jakožto pramen důkazu má stejně jako v řízení přípravném obviněný, právo, nikoliv povinnost vypovídat. I v tomto případě tedy může ve smyslu § 33 odst. 1 trestního řádu výpověď zcela odepřít. Jelikož obžalovaný byl vyslechnut již v přípravném řízení, vyvstává pochopitelně otázka, jaký je poměr mezi jeho výpovědí v přípravném řízení a v hlavním líčení. Podle trestněprocesní zásady bezprostřednosti a ústnosti platí, že soud bude za důkaz považovat pouze výpověď v hlavním líčení. Z pohledu hodnocení důkazů totiž nemá význam jen obsah svědecké výpovědi a sdělené skutečnosti, ale i to, jak obžalovaný při podávání své výpovědi působí na soud - zejména, jaké je možno sledovat u něj projevy (chování, jednání, způsob vyjadřování, řeč těla aj.), neboť to umožňuje soudu lépe zhodnotit věrohodnost obžalovaného.<sup>7</sup>

A právě s otázkou věrohodnosti svědků úzce souvisí i nejzásadnější problém, který se v rámci tohoto důkazního prostředku objevuje. Asi nejlépe je možné tuto skutečnost demonstrovat na konkrétním případě. V malém obvodu jednoho z okresních soudů často působí úzce vymezené skupiny výrobců, distributorů a uživatelů drog, které má policejní orgán neustále ve svém „hledáčku“. Pokud je zjištěna jejich trestná činnost, dochází k zahájení trestního stíhání, dokazování, podání obžaloby a odsouzení pachatele, který pochází právě z tohoto prostředí – ve většině případů je on sám uživatelem drog (pervitinu, marihuany či jejich kombinace anebo společně s alkoholem), a pokud nevykonává zrovna nepodmíněný trest odnětí svobody, vrací se zpět do tohoto prostředí. Klasicky tedy doje k podezření ze spáchání trestného činu drogové povahy (výroby, distribuce drogy v nezákonném množství) a je zadržena osoba z tohoto trestného činu podezřelá. V rámci uskutečněného výslechu – s vidinou nižšího trestu za spolupráci s policejním

<sup>5</sup> Srovnej JELÍNEK, J. Trestní zákoník a trestní řád: s poznámkami a judikaturou : zákon o soudnictví ve věcech mládeže, zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, advokátní tarif. 5. aktualiz. vyd. podle stavu k 1. 11. 2014. Praha: Leges, 2014, s. 716 – 722; ŠÁMAL, P. a kol. Trestní řád I. § 1 až 156. Komentář. 7. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 1308 – 1394.

<sup>6</sup> K pojmu, vymezení a účelu přípravného řízení viz podrobně např. FRYŠTÁK, M. Dokazování v přípravném řízení. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 23 – 40.

<sup>7</sup> FRYŠTÁK, M., PROVAZNÍK, J., SEDLÁČKOVÁ, J., ŽATECKÁ, E. Trestní právo procesní. 1. vyd. Ostrava: Key Publishing, 2015, s. 107 – 108.

orgánem - oznámí skutečnosti týkající se další obdobné trestné činnosti (jména osob, způsob a místo spáchání, aj.). Další dopadené osoby - pachatelé jsou pak také velmi často uživateli drog. V rámci nařízeného hlavního líčení obžalovaný často dále odmítne ve věci vypovídat, anebo svoji výpověď změnit, resp. už si okolnosti velmi špatně pamatuje. Pachatel je totiž v těch nejběžnějších případech dlouholetým uživatelem drog, které mají nenávratný vliv na jeho chování, jednání, celkovou změnu osobnost, dochází k němu k proměně osobnosti, změně hodnot. Před orgány činné v trestním řízení se tak ocitá osoba, která má zcela změněné hodnoty než každý běžný člověk pro svoji závislost na návykové látce. Jediné, co je smyslem jeho života, je droga. Velmi často si skutečnosti nepamatuje, zapomíná, splývají mu. Mluví nerozhodně, chová se roztěkaně a je rozrušený. Má také co největší zájem na tom se dostat zpět k drogám. Stává se tak velmi problematickou osobou trestního řízení, neboť jednání s ním se stává složitým – a obhajoba toho také využívá ve svůj prospěch.

#### **4 VÝSLECH SVĚDKA**

Svědkiem je v nejobecnějším smyslu osoba, která svými smysly vnímala (vlastními smysly vnímala průběh trestného činu, např. viděla, jak pachatel pronásleduje oběť) skutečnosti důležité pro trestní řízení a o těchto je schopna podat zprávu. Základní úpravu výslechu svědků můžeme najít v ustanoveních § 209, 211 a 212 trestního řádu pro hlavní líčení (v ustanoveních § 97 – 104 trestního řádu pro řízení přípravné). V mnoha aspektech zejména organizačního charakteru je výslech svědka s výslechem obviněného (obžalovaného) podobný. Hlavní odlišnost mezi výpovědí svědka a obžalovaného spočívá v tom, že svědek má obecně povinnost nejen se dostavit ke svému výslechu, ale i svědčit, byť tato druhá povinnost je omezena zákonnými výjimkami. Přitom musí vypovídat pravdu a nic nezamlčovat (§ 101 odst. 1 trestního řádu), přičemž nesplní-li tuto povinnost, vystavuje se riziku trestního stíhání (pro trestný čin křivého obvinění či křivé výpovědi a nepravdivého znaleckého posudku), neboť svědek na rozdíl od obviněného nemá v trestním řízení vlastní zájem na výsledku řízení, nýbrž slouží výlučně jen jako pramen důkazu, který má přispět ke zjištění skutkového stavu. Podstatou svědecké výpovědi je totiž (již shora nastíněné) sdělení objektivních skutečností, relevantních pro rozhodnutí v trestní věci.

Pro výslech svědka vystupujícího v drogové trestné činnosti platí obdobně skutečnosti napsané v rámci důkazního prostředku výpovědi obžalovaného. Svědky jsou často osoby, jež drogy užívají, vyrábějí, anebo distribuují a jako svědci figurují třeba ze snahy získat pro sebe příznivější postavení a mírnější tresty. Běžně se tak stává, že v rámci přípravného řízení vypovídají skutečnosti, na základě nichž je ve výsledku podána obžaloba. Když jsou vyslýcháni při hlavním líčení (pokud se podaří jim doručit příslušné předvolání a oni se dostaví, anebo jsou předvedeni), zcela svoji výpověď změnit, třeba i na polně opačnou variantu. V praxi jsem se tak setkala s případem, kdy pět svědků v rámci vyšetřovací fáze trestního řízení nezávisle na sobě shodně vypovědělo ohledně okolností trestného činu výroby pervitinu. V rámci hlavního líčení pak všichni svědci svoji výpověď změnili a vypověděli, že k předcházejícím tvrzením je přinutili vyšetřovatelé. Celé doposud provedené dokazování tak bylo ohroženo, neboť zjištěný skutkový stav byl založen prakticky výlučně na souladných výpovědích svědků. Velký problém tak nastal ohledně jejich věrohodnosti, jež zpochybňovala obhajoba – jednalo se o osoby z drogového prostředí, které současně ve svých výpovědích učinili značné změny. Soud se tak dostal do nelehké úlohy, velmi razantní proměny již provedeného dokazování a přistoupil k předvolání policistů, kteří činili úkony v přípravném řízení. Na základě takto dále provedených důkazních prostředků dovodil nevěrohodnost svědků, resp. jejich výpovědí v hlavním líčení a obžalovaného odsoudil k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Případ je momentálně s odvoláním odsouzeného u odvolacího soudu.

#### **5 ZNALECKÉ POSUDKY**

Zkoumání kriminálních deliktů, jejich prověřování, vyšetřování a celkové dokazování a objasňování je úzce spojeno s využíváním odborných poznatků subjektů (typicky znalců a znaleckých ústavů) z různých oborů činnosti. Postavení a míra účasti znalce v rámci každého jednotlivého trestního řízení je dána (vedle zákonem stanovených podmínek) úkoly<sup>8</sup>, ale také otázkami, jež mu zadá příslušný orgán činný v trestním řízení.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Kompetence soudního znalce v trestním řízení lze definovat jako soubor činností, oprávnění a povinností znalce vykonávat v souladu s právními předpisy a na základě úkolů a otázek vymezených orgánem činným v trestním řízení, a to v závislosti na jeho speciálních odborných

Znalec má v českém trestním právu specifické postavení – není svědkem, ani procesní stranou, podléhá specifickému poučení a jeho posudek je zvláštním druhem důkazu v trestním řízení.<sup>10</sup> Znalec je k trestnímu řízení přibrán právě z důvodu svých speciálních odborných znalostí, kterými orgán činný v trestním řízení nedisponuje (a ani disponovat v takovém rozsahu nemůže), aby právě danému orgánu dopomohl k objasnění konkrétní skutečnosti, jež je pro něj v trestním řízení důležitá. V praxi jsou však často znalcům pokládány otázky ryze právního charakteru a znalci je i přes nedostatek zákonných kompetencí řeší – překračují tedy své odborné znalosti, kvůli nimž byli jako znalci v případě přibrání. Často se tak vyjadřují k otázce viny, resp. zavinění osoby a hodnotí jednání pachatele z pozice, resp. „za jeho zákonného soudce“.<sup>11</sup> Výše popsané pak platí samozřejmě také pro trestné činy drogového charakteru.

U trestných činů drogové povahy jsou znalecké posudky jedněmi z nejfrekventovanějších důkazních prostředků. Těmi nejčastěji využívanými jsou znalecké posudky z oboru zdravotnictví, odvětví toxikologie (vypracovávané znalci působícími v rámci ústavů soudního lékařství). Méně častěji se objevují znalecké posudky z oboru zdravotnictví, odvětví klinické psychologie a psychiatrie. V úvahu pak připadají i znalecké posudky související např. se souběžným spácháním jiného trestného činu (ublížení na zdraví či vraždy), tedy z oboru zdravotnictví, odvětví soudního lékařství, či specializovaných lékařských odvětví. Při nálezů drog na místě činu (typicky nález varny drog, pěstírny marihuany) následuje odeslání zařízení a zajištěných drog Kriminalistickému ústavu v Praze, jež vypracuje svůj znalecký posudek – může např. určit množství drogy na místě vyrobené z obsahu zajištěného odpadu, udělat srovnávací testy, zjistit kvalitu drogy a další stěžejní a významné okolnosti dokladující skutkový děj. V kontextu dalších důkazních prostředků – typicky výslechů svědků, tzv. odposlechnů, sledování aj. se pak skutkový stav rozplétá, stává se jasnějším, skutková zjištění utvářejí v rámci provedeného dokazování jednotnou linii.

## **6 AKTUÁLNÍ OTÁZKY DOKAZOVÁNÍ U DROGOVÝCH DELIKTŮ**

Jak již bylo popsáno výše, využívají orgány činné v trestním řízení celou řadu důkazních prostředků. V rámci tzv. „hlavního proudu“ drogové trestné činnosti, tedy nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy ve smyslu § 283 až § 287 trestního zákoníku byla již většina problematických aspektů vyřešena, ať již změnou právní úpravy, judikaturou vyšších soudů, anebo tím, že se na ní praxe snaží neustále reagovat. Totéž však neplatí pro skutkovou podstatu jiného trestného činu, souvisejícího s nezákonným užíváním drogy - ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 trestního zákoníku.<sup>12</sup>

V českém trestním řádu není samostatně (v samostatné skutkové podstatě) upraven postih řízení motorových vozidel pod vlivem návykových látek, ale spadá do rámce činnosti vyjmenovaných v § 274 tr. zákoníku<sup>13</sup>. Ačkoliv český trestní zákoník<sup>14</sup> v rámci trestního postihu řidiče pod vlivem návykových látek nerozlišuje, zda se jedná o ovlivnění alkoholem či jinou látkou<sup>15</sup>,

---

znalostech. In: CHMELÍK, J. Místo činu a znalecké dokazování. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 183 – 184.

<sup>9</sup> CHMELÍK, J. Místo činu a znalecké dokazování. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 7.

<sup>10</sup> Vedle procesních (trestních) předpisů je postavení znalce, jeho práva a povinnosti, vymezeny zákonem č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů a vyhláškou č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11</sup> Voz také in CHMELÍK, J. Místo činu a znalecké dokazování. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 184.

<sup>12</sup> V následující části autorka čerpá ze svého příspěvku SEDLÁČKOVÁ, Jolana. Drogové delikty v dopravě. In KYSELOVSKÁ, Tereza ; KADLUBIEC, Vojtěch ; PROVAZNÍK, Jan ; SPRINGINSFELDOVÁ, Nelly ; VIRDZEKOVÁ, Alica (eds). *Cofola 2015 : sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 677-700, 24 s. ISBN 978-80-210-7976-2.

<sup>13</sup> Podle rozhodnutí Nejvyššího soudu publikovaného pod č. 82/1950 ve Sb. rozh. tr. mezi povolání a činnosti, s jejich výkonem bývá spojeno nebezpečí pro život, zdraví nebo tělesnou bezpečnost lidí nebo pro majetek, patří i řízení motorových vozidel. Naopak ve smyslu rozhodnutí Nejvyššího soudu publikovaného pod č. 1/1966 ve Sb. rozh. tr., jízda na jízdním kole ve stavu podnapilosti není činností ve smyslu § 274 tr. zákoníku.

<sup>14</sup> Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“).

<sup>15</sup> Jinou látkou nemusí být nutně pouze omamné a psychotropní látky. V českých podmínkách se běžně objevují také sedativa, hypnotika, barbituráty, psychofarmaka, těkavé látky – metanol, etanol, toluen či rostlinné látky jako je durman.

v aplikační praxi se vyskytly podstatné rozdíly v trestním postihu řízení pod vlivem alkoholu oproti řízení pod vlivem jiných návykových látek. Jedná se zejména o rozdíly v oblasti dokazování. Problematika trestního postihu řízení motorových vozidel pod vlivem alkoholu je poměrně dobře rozpracována a v praxi nepřináší větší problémy<sup>16</sup>. Soudní praxe stanovila poměrně jednoznačná kritéria pro posouzení trestní odpovědnosti řidičů ovlivněných alkoholem.<sup>17</sup> Provedení detekce alkoholu v těle řidiče je v současné době obecně známou a dá se říci v podstatě rutinní záležitostí.

Trestní postih v souvislosti s užíváním omamných nebo psychotropních látek (tedy tzv. nealkoholových drog, návykových látek jiných než alkohol) pak zcela naopak v praxi na problémy, které nebyly do současné doby uspokojivě vyřešeny, naráží. Jedná se jednak o problémy spojené se stanovením vlastních kritérií trestního postihu řidičů a zejména také s vlastním trestněprávně relevantním zjištěním hladiny návykových látek v těle - zjištění, zda se pachatel nacházel ve stavu vylučujícím způsobilost. Tento znak je totiž nutno považovat za klíčový, a jako zákonný znak skutkové podstaty musí být v trestním řízení pochopitelně prokázán. Je jej třeba zjišťovat a dokazovat, a to v každém konkrétním případě, vždy s ohledem na to, jakou činnost pachatel pod vlivem návykové látky vykonává, a také na to, jakou návykovou látku užil. Dokazování tohoto stavu a ovlivnění konkrétní látkou však není jednoduché a komplikuje celé procesní řízení. Když se zkusíme podívat do judikturních rozhodnutí soudů vyšších stupňů, zjistíme, že se na uvedený problém právní praxe snaží určitým způsobem reagovat. Asi vůbec nejvýznamnějším je usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 5. 2010, sp. zn. 8 Tdo 449/2010, publikované pod č. 23/2011 Sb. rozh. tr. Tento uvádí, že: „V případě, že pachatel řídil motorové vozidlo pod vlivem jiné návykové látky než alkoholu, musí soud zjistit, o jakou látku se jednalo a v jakém množství byla obsažena v krvi či moči pachatele. K závěru, zda pachatel naplnil znaky skutkové podstaty trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 tr. zákoníku, je proto třeba též vycházet ze znaleckého posudku znalce v oboru toxikologie, který podle zjištěných hodnot posoudí, jaké množství předmětné omamné látky měl obviněný v době řízení motorového vozidla v krvi.“<sup>18</sup>

K naplnění znaků tohoto trestného činu se nevyžaduje, aby pachatel nebyl zcela schopen vozidlo ovládat tím, že upadá do bezvědomí, anebo není schopen komunikace, ale postačí takové ovlivnění fyzických a psychických schopností návykovou látkou, kdy je vyloučena způsobilost vykonávat předmětnou činnost (řízení vozidla). Dokazování se tak neobejde bez přibrání znalce z oboru toxikologie, který by měl podle judikátu na základě zjištěných hodnot posoudit, jaké množství látky měl obviněný v době řízení v těle (o přesném vymezení množství, tedy míře látky v těle řidiče však dané rozhodnutí mlčí). Na podkladu jeho posudku pak další znalec, tentokrát v oboru zdravotnictví – psychiatrie, určí, jak dalece byl obviněný v době řízení zjištěným druhem a množstvím látky ovlivněn.

Na tento právní názor navázalo Odborné stanovisko České společnosti soudního lékařství a soudní toxikologie České lékařské společnosti J. E. Purkyně k problematice posuzování řidičů návykovými látkami ze dne 31. 5. 2012<sup>19</sup>, které se již mírně odlišuje. V případě posuzování stupně ovlivnění řidiče návykovou látkou totiž podle něj výslovně nelze postupovat analogicky jako při ovlivnění řidiče alkoholem, tedy určit stupeň ovlivnění na základě stanovené koncentrace návykové látky v krevním vzorku. Stanovená koncentrace návykové látky nekoreluje se stavem řidiče, jako je

<sup>16</sup> V českých podmínkách je od hranice jednoho promile alkoholu v krvi dána absolutní nezpůsobilost k řízení motorových vozidel. Avšak ani v případě, že by byla hladina alkoholu nižší než stanovená hranice, nelze bez dalšího dovodit, že se řidič nenacházel ve stavu vylučujícím zmíněnou způsobilost, neboť tento stav je nezbytné v každém jednotlivém, konkrétním případě zjišťovat a dokazovat. K tomu srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. srpna 2007, sp. zn. 5 Tdo 874/2007, publikované pod č. 26/2008 Sb. rozh. tr.

<sup>17</sup> Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2000 sp. zn. 5 Tz 202/1999, ze dne 19. 5. 2010, sp. zn. 8 Tdo 586/2010, ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 8 Tdo 421/2011, nebo ze dne 19. 5. 2010, sp. zn. 8 Tdo 574/2010, ze dne 23. 5. 2014, sp. zn. 6 Tdo 1099/2014.

<sup>18</sup> Obdobně ještě předtím usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. 6 Tdo 252/2010, publikované pod č. 65/2010 Souboru trestních rozhodnutí Nejvyššího soudu.

<sup>19</sup> Odborné stanovisko České společnosti soudního lékařství a soudní toxikologie České lékařské společnosti J. E. Purkyně k problematice posuzování řidičů návykovými látkami ze dne 31. 5. 2012. [online]. [cit. 2015-02-21]. Dostupné z: [http://www.asociaceautoskol.cz/admin/files/File/Seminare/PSP\\_CR/stanovisko-navykovye-latky-cssl-a-st-cls-j.e.purkyne.pdf](http://www.asociaceautoskol.cz/admin/files/File/Seminare/PSP_CR/stanovisko-navykovye-latky-cssl-a-st-cls-j.e.purkyne.pdf).



tomu u alkoholu. Řidič je ovlivněn návykovou látkou, pokud u něj byly zjištěny snížené kognitivní a psychomotorické schopnosti anebo v případě vyjmenovaných návykových látek byly překročeny arbitrárně dané koncentrační meze v krevním vzorku (cut off) pro kteroukoliv z níže uvedených látek:

- THC 2 ng/ml
- Metamfetamin 25 ng/ml
- Amfetamin 25 ng/ml
- Methylenedioxyamfetamin 25 ng/ml
- Morfin 10 ng/ml
- Kokain 25 ng/ml
- Benzoylcegonin 25 ng/ml

Výše uvedené stanovisko tak zahájilo velkou změnu a průlom do problematiky míry ovlivnění řidiče omamnou a psychotropní látkou. Na něj navazuje také vcelku nové nařízení vlády č. 41/2014 Sb., o stanovení jiných návykových látek a jejich limitních hodnot, při jejichž dosažení v krevním vzorku řidiče se řidič považuje za ovlivněného takovou návykovou látkou [prováděcí předpis k § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu]. Nově by tak měl být závěr o (ne)ovlivnění řidiče návykovou látkou učiněn na základě analýzy zjištěných hodnot návykových látek v krevním vzorku řidiče, tj. pouze na základě toxikologického znaleckého posudku. Řidič bude ovlivněn návykovou látkou, budou-li v jeho krvi zjištěny návykové látky v určitém nadlimitním množství. Seznam nejčastěji zneužívaných návykových látek a jejich limitních hodnot je uveden v citovaném nařízení. Principem tedy zjednodušeně řečeno je, že řidič s určitým množstvím drog v krvi může být automaticky potrestán za přestupek - nikoli tedy za trestný čin (až dosud se přitom musel ke každému případu zpracovávat samostatný posudek z oboru psychiatrie - jeho zdlouhavé zpracování však vedlo k tomu, že přestupek nebyl projednán ve lhůtě jednoho roku, což vedlo k zániku odpovědnosti a tedy nepotrestání pachatele). V současné době stačí výsledek krevního testu, a pokud hodnota překročí stanovený limit, přestupek je uznán bez dalšího dokazování. Limity jsou stanoveny pro osm nejčastěji užívaných drog.

Ve světle dosavadní citované judikatury i shora uvedené aktuální právní úpravy (podzákonné právní normy) je možné přisvědčit tomu<sup>20</sup>, že při ovlivnění jinými omamnými a psychotropními látkami je nutno vždy zjišťovat působení konkrétní drogy na konkrétního uživatele a individuálně posoudit, zda množství této látky v těle osoby vylučuje její schopnost k výkonu uvedené činnosti.<sup>21</sup> Současně však v současné době existuje – v rámci vedení správního řízení, tedy přestupkové agendy - již citované nařízení vlády stanovující limity ovlivnění řidiče takovou látkou. Podle mínění autorky na základě současného právního stavu však nelze vzít v úvahu pouze pozitivní výsledky (krevní) zkoušky na omamné nebo psychotropní látky u řidiče (pachatele) - je třeba současně prokázat naplnění znaku stav vylučující způsobilost u řidiče<sup>22</sup> - na základě výsledků z toxikologické laboratoře a posudku z oboru lékařství psychiatrie a dalších okolností (např. váha řidiče, míra závislosti). Výše uvedené limity stanovené nařízením z roku 2014 se totiž neuplatní v případě zkoumání, zda u pachatele došlo k založení trestní odpovědnosti. Naplnění skutkové podstaty trestného činu podle § 274 trestního zákoníku v daném kontextu vyžaduje, aby pachatel řídil motorové vozidlo ve stavu vylučujícím způsobilost. Pakliže nebude prokázáno, že ovlivněný pachatel se v době řízení v takovém stavu nacházel, není tím vyloučena jeho odpovědnost pro přestupek. A to je v současné době stěžejní problém, který je nezbytné v aktuální právní praxi (ze strany zákonodárce či praxe vyšších soudů) vyřešit.

Zde je nutno poukázat na to, že nejednotnost i pokřivenost aplikační praxe v oblasti trestního postihu řízení pod vlivem návykové látky byla v minulosti dána nedokonalou právní úpravou - absencí vymezení zakázaných drog za volantem, nejednotností postupu zjišťování návykových látek v těle řidiče způsobenou nedostatkem financí, který se projevoval nechutí orgánů činných v trestním řízení provádět toxikologické expertízy, event. další znalecké posudky, jakož i faktická nemožnost donucení k odběru krve pachatele. Uvedené nedostatky tak vedly k tápání aplikační praxe i k

<sup>20</sup> Je nutno konstatovat, že k uvedené problematice autorka nenašla žádná výkladová ustanovení, která by na možné praktické problémy reagovala.

<sup>21</sup> K tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. února 2005, sp. zn. 5 Tz 202/1999, ve vztahu k alkoholu.

<sup>22</sup> Dokazování lze provádět například formou svědeckých výpovědí policistů či znaleckými posudky.

zjednodušujícím tendencím v trestním postihu bez ohledu na zákonná ustanovení trestního zákoníku a dalších souvisejících předpisů. Bylo tak vhodné se třeba inspirovat v zpracovaných právních úpravách řady vyspělých zemí<sup>23</sup> a problematiku upravit komplexně (seznamem návykových látek řidičům zakázaných a stanovit metodiku zjišťování ovlivnění řidiče těmito látkami), což však nebyla otázka konkrétní dikce skutkové podstaty § 274 tr. zákoníku.

## **7 ZÁVĚR**

Závěrem je nutné konstatovat, že v oblasti dokazování drogových trestných činů existuje stále mnoho problematických a specifických momentů, na které je nutno reagovat – a to ať již soudní praxí či změnou právní úpravy ze strany zákonodárce. Autorka se snažila poukázat na základní aktuální problémové aspekty v dokazování, které současnou praxi trápí, se kterými se každodenně musí vyrovnávat. Dané skutečnosti zajisté souvisí i s tím, že drogová sféra jako taková se neustále vyvíjí, přináší nové otázky, na které je nezbytné ze strany orgánů činných v trestním řízení adekvátně odpovědět. Zda se to české právní praxi podaří, či nikoli, případně za jak dlouho a s jakým výsledkem, ukáže až budoucnost a směr vývoje právní praxe v této oblasti.

### **Použitá literatura:**

FRYŠTÁK, M., PROVAZNÍK, J., SEDLÁČKOVÁ, J., ŽATECKÁ, E. Trestní právo procesní. 1. vyd. Ostrava: Key Publishing, 2015. ISBN 978-80-7418-246-4.

CHMELÍK, Jan. Místo činu a znalecké dokazování. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, 303 s. ISBN 80-86898-42-3.

JELÍNEK, J. Trestní zákoník a trestní řád: s poznámkami a judikaturou : zákon o soudnictví ve věcech mládeže, zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, advokátní tarif. 5. aktualiz. vyd. podle stavu k 1.11.2014. Praha: Leges, 2014, 1246 s. ISBN 9788075020499.

LABROUSSE, A.: Drogy, peníze a zbraně. 1. vyd. Praha: Themis, 1998. ISBN 8085821540.

Odborné stanovisko České společnosti soudního lékařství a soudní toxikologie České lékařské společnosti J. E. Purkyně k problematice posuzování řidičů návykovými látkami ze dne 31. 5. 2012. [online]. [cit. 2015-02-21]. Dostupné z:

[http://www.asociaceautoskol.cz/admin/files/File/Seminare/PSP\\_CR/stanovisko-navykove-latky-cssl-a-st-cls-j.e.purkyne.pdf](http://www.asociaceautoskol.cz/admin/files/File/Seminare/PSP_CR/stanovisko-navykove-latky-cssl-a-st-cls-j.e.purkyne.pdf).

SEDLÁČKOVÁ, Jolana. Drogové delikty v dopravě. In KYSELOVSKÁ, Tereza ; KADLUBIEC, Vojtěch ; PROVAZNÍK, Jan ; SPRINGINSFELDOVÁ, Nelly ; VIRDZEKOVÁ, Alica (eds). *Cofola 2015 : sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 677-700, 24 s. ISBN 978-80-210-7976-2.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. února 2005, sp. zn. 5 Tz 202/1999.

ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J., FRYŠTÁK M. a KALVODOVÁ, V. Trestní právo procesní. 4. přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013, xlv, 1009 s. ISBN 9788074004964.

ŠÁMAL, P. a kol. Trestní řád I. § 1 až 156. Komentář. 7. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, 1920s. ISBN 9788074004650.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. srpna 2007, sp. zn. 5 Tdo 874/2007, publikované pod č. 26/2008 Sb. rozh. tr.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. 6 Tdo 252/2010, publikované pod č. 65/2010 Souboru trestních rozhodnutí Nejvyššího soudu.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>23</sup> Řada odborníků, zejména z odvětví lékařství již v minulosti podporovala přijetí jednoznačné zákonné normy, jako je tomu např. v Belgii, Spolkové republice Německo, Švédsku či Finsku, Švýcarsku, která by definovala hranici pozitivitu pro vybrané individuální drogy vyskytující se nejčastěji v krvi řidičů.

**Kontaktné údaje:**

Mgr. Bc. Jolana Sedláčková  
Sedlackova.jolanagmail.com  
Právnická fakulta Masarykovy univerzity  
Veveří 70  
611 80 Brno  
Česká republika

# **ZNALCKÉ DOKAZOVANIE NA KRIŽOVATKE REKODIFIKÁCIE CIVILNÉHO PROCESU**

Alexandra Kotřecová, Erik Schwarcz

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, GHS Legal, s.r.o.

**Abstract:** This paper focuses on the application issues of an expert evidencing, with particular focus on an issue of expert opinion by state de lege lata, but mainly focusing on changes made as a result of the recodification of Civil Procedure and a shift in expert evidencing in the light of the new procedural code.

**Abstrakt:** Príspevok sa zameriava na aplikačné problémy znaleckého dokazovania, s osobitným zreteľom na otázky znaleckého posudku podľa stavu de lege lata, ale najmä so zameraním na prijaté zmeny v dôsledku rekodifikácie civilného procesu a posun v znaleckom dokazovaní vo svetle Civilného sporového poriadku.

**Key words:** expert opinion, expert opinion, proof, a private expert opinion recast

**Kľúčové slová:** znalecké dokazovanie, znalecký posudok, dokazovanie, súkromný znalecký posudok, rekodifikácia

## **1 VŠEOBECNÉ VÝCHODISKÁ**

Dokazovanie predstavuje kľúčové štádium civilného procesu, ktoré smeruje k zisteniu skutkového stavu veci, ktoré tvorí podklad pre meritórne rozhodnutie.

Z hľadiska teoretických východísk môžeme konštatovať, že moderný civilný proces, a to aj v podmienkach Slovenskej republiky zodpovedá sociálnej koncepcii civilného procesu. Sociálna teória civilného procesu je budovaná, okrem iného, na prejednacom princípe. Prejednací princíp (zásada) je v sociálnej koncepcii civilného procesu modifikovaná tak, že iniciatíva a zodpovednosť strán zostáva zachovaná, ale obmedzuje sa ich „panstvo“ nad skutkovým stavom a zároveň sa posilňuje postavenie súdu. Z toho vyplýva, že prednesy strán sú spojené s povinnosťou uvádzať skutočnosti úplne a pravdivo.<sup>1</sup>

V sociálnej koncepcii civilného procesu je zdôraznená aktivita strán pri zisťovaní skutkového stavu. Právne relevantné skutočnosti a dôkazné návrhy uvádza do konania strana. Každá zo strán je tak zaťažená ohľadne skutočností, ktoré zodpovedajú skutkovým znakom právnej normy, z ktorej táto strana pre seba vyvodzuje priaznivé následky.<sup>2</sup>

Možno konštatovať, že stále platný zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky súdny poriadok“) celkom zjavne nereflektuje na požiadavky moderného civilného procesu, ktoré okrem iného vyplývajú práve zo sociálnej koncepcie civilného procesu.

Načrtnutú hypotézu sa pokúsime demonštrovať na vybranom inštitúte, ktorým je znalecké dokazovanie.

K vykonaniu tejto analýzy pristupujeme aj z dôvodu, že z hľadiska aktuálneho právneho stavu sa nachádzame na pomyselnom rázcestí civilného procesu, keď na jednej strane sa nachádzame v režime stále platného Občianskeho súdneho poriadku, a na strane druhej máme schválené znenie rekodifikovaných civilných kódexov, okrem iného aj zákona č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok (ďalej len „Civilný sporový poriadok“), ktorý vstúpi do účinnosti od 01.07.2016

<sup>1</sup> K tomu porovnaj Lavický, P. Moderní civilní proces. 1. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 52, ISBN 978-80-210-7601-3

<sup>2</sup> tamtiež s. 53

Týmto spôsobom sa môžeme pokúsiť potvrdiť, alebo vyvrátiť nami formulovanú hypotézu z hľadiska znaleckého dokazovania podľa právnej úpravy v Občianskom súdnom poriadku, ale aj poukázať na to, akým smerom na nami formulované požiadavky moderného civilného procesu, a to najmä s dôrazom na znalecké dokazovanie reflektuje právna úprava v Civilnom sporovom poriadku.

## **2 ZNALECKÉ DOKAZOVANIE PODĽA STAVU DE LEGE LATA**

V zásade možno konštatovať, že právna úprava dokazovania v Občianskom súdnom poriadku je relatívne strohá. Systematicky možno hovoriť o všeobecných východiskách platných pre dokazovania v sporových konaniach a v konaniach, ktoré môžu začať aj bez návrhu, a o osobitom vymedzení individuálnych dôkazných prostriedkov a procese ich vykonania.

Z dôvodu zamerania zvolenej témy sa osobitne nebudeme venovať všeobecných východiskám dokazovania podľa Občianskeho súdneho poriadku, hoci danú problematiku nie je možné úplne vytesniť a opomenúť. Kľúčovou bude pre nás právna úprava znaleckého dokazovania.

Znalec a odborné vyjadrenie je jedným z dôkazných prostriedkov. Znalec je v Občianskom súdnom poriadku systematicky zaradený za svedka.

V súlade s ustanovením § 132 prvá veta Občianskeho súdneho poriadku, ktoré zakotvuje zásadu voľného hodnotenia dôkazov má znalecké dokazovanie v systéme ostatných dôkazných prostriedkov osobitné miesto. Na druhej strane nemá vyššiu dôkaznú silu a nevylučuje to možnosť súdu odchýliť sa od záverov znaleckého dokazovania. *„Pri hodnotení znaleckého posudku musí súd skúmať, či realizovaný úkon bol uskutočnený riadne, t.j. či znalec dodržal súdom uložené zadanie (odpovedal na otázky resp. zadanie súdu k predmetnému znaleckému úkonu s určitou a zrozumiteľne vyloženým záverom, ktorý má oporu v podkladových materiáloch, netrpí rozpory atď.) Aby mohol súd znalecký posudok zodpovedne zhodnotiť, nesmie sa znalec obmedziť vo svojom posudku len na podanie odborného záveru, ale z jeho posudku musí mať súd možnosť zistiť, z ktorých zistení v posudku znalec vychádzal, akou cestou dospel k týmto zisteniam a na základe akých úvah dospel k svojmu záveru. Závery znaleckého posudku pritom nemožno automaticky preberať, ale je potrebné ich v prípade potreby overovať aj inými dôkazmi, a to najmä vtedy, pokiaľ môžu byť pochybnosti o správnosti záverov znaleckého posudku.“<sup>3</sup>*

Súd, ktorý v zmysle zásad občianskeho súdneho konania má v konaní postavenie nezávislého arbitra, ktorý má dôkazy hodnotiť podľa svojej úvahy a to čo do ich vierohodnosti, ako aj ich váhy v prípade rozporných skutočností zistených na ich základe, je v zmysle prvej vety § 127 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku v prípade, ak rozhodnutie závisí od posúdenia skutočností, na ktoré treba odborné znalosti, po vypočutí účastníkov, povinnosť ustanoviť znalca.

Zákon tak vychádza zo skutočnosti, že v určitej oblasti má znalec vedomosti (znalosti), ktoré sudca nemá, čo samo o sebe vytvára špecifickú situáciu, kedy znalec figuruje ako ďalší subjekt, ktorého úvaha je súčasťou procesu tvorby zisťovania skutkového stavu, ako podkladu pre vydanie meritórneho rozhodnutia.

V úvodných úvahách sme poukázali na zákonnú konštrukciu ustanovenia § 127 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Domnievame sa, že predmetné ustanovenie je potrebné vykladať aj v súvislosti s ustanovením § 120 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, z ktorého vyplýva možnosť súdu vykonať aj iné ako účastníkmi navrhované dôkazy, ak je ich vykonanie nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci. Týmto spôsobom je do istej miery prelomená kontradiktórnosť konania, ako aj striktná zásada formálnej pravdy, ktorá by mala byť uplatňovaná v sporovom konaní.

Súd je tak v kontexte formulácie ustanovenia § 127 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku v spojení s ustanovením § 120 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku postavený do role, kedy by mal v každej situácii, kde meritórne rozhodnutie bude závisieť od posúdenia skutočností, na ktoré sú potrebné odborné znalosti iného ako právneho charakteru, vždy nariadiť znalecké dokazovanie, a to bez ohľadu na to, či takéto dokazovanie strany navrhli alebo nie. Problémom je tiež to, že súdy pojem „otázky na ktoré sú potrebné odborné znalosti“ vykladajú veľmi extenzívne a subsumujú pod toto spojenie celý rámec aj jednoduchých otázok.

Druhým nedostatkom platnej právnej úpravy je neehospodárnosť a možné prieťahy, ktoré sa spájajú so znaleckým dokazovaním. Tie vyplývajú z absencie možnosti strán predložiť znalecký posudok, ktorý si jeden z účastníkov nechá vypracovať na vlastné náklady, práve na zodpovedanie odborných otázok, ktoré sú potrebné pre zistenie skutkového stavu. Uvedené zhodne platí aj v prípade, ak by účastník konania mal záujem individuálne vypracovaným znaleckým posudkom na

<sup>3</sup> rozsudok Najvyššieho súdu ČR, sp. zn. 22Cdo/156/2010

podklade žiadosti mimo súdneho konania vyvracať závery, ktoré boli sformulované súdom ustanoveným znalcom. Vypracovanie znaleckých posudkov môže trvať neprimerane dlho, pričom ich bude vypracovávať znalec, ktorý je zapísaný v tom istom zozname ako znalec, ktorého by si zvolila jedna zo sporových strán.

Pokiaľ strana predloží znalecký posudok, ktorý bol vypracovaný znalcom mimo meritórneho konania, hľadá sa na tento posudok len ako na listinný dôkaz.<sup>4</sup> Napriek tomu, že by bol takýto znalecký posudok spôsobilý dostatočne zodpovedať otázky, na ktoré sú potrebné odborné znalosti, súdu uvedený listinný dôkaz postačovať nebude a musí s poukazom na dikciu ustanovenia § 127 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku vo veci nariadiť znalecké dokazovanie.

Možnosti sporových strán na spochybnenie znaleckého posudku sú limitované. Je síce pravda, že výsledky znaleckého dokazovania by bolo možné spochybniť odborným posúdením alebo znaleckým posudkom, ktoré si nechala jedna zo strán vypracovať na vlastné náklady iným znalcom mimo súdneho konania. Na druhej strane, ak by sa takéto pochybnosti ukázali ako dôvodné, súd musí vo veci nariadiť kontrolné znalecké dokazovanie, alebo predvolať znalca za účelom jeho vypočutia na odstránenie relevantných rozporov, ktoré vznikli v súvislosti s ním vypracovaným znaleckým posudkom. Týmto vzniknú účastníkom ďalšie náklady, nakoľko listinné dôkazy v podobe odborného posúdenia alebo znaleckého posudku budú musieť hradiť samé, a pokiaľ vyvolajú pochybnosti o správnosti a úplnosti znaleckého posudku vypracovaného súdom ustanoveným znalcom, budú musieť hradiť ďalšie náklady na znalecké dokazovanie v spojitosti s doplnením alebo opravou znaleckého posudku.

V prípade, ak by súd napriek uvedenému postupoval tak, že by priznal stupeň preukázanosti zistení zodpovedajúcich inak zisteniam vyplývajúcim zo znaleckého posudku takým zisteniam, ku ktorým dospel len na základe posudku vyhotoveného nie po nariadení súdom, bol by v zmysle judikatúry považovaný takýto postup za vadu konania.<sup>5</sup>

Rovnako bude tento znalecký posudok obsahovať zhodné zákonom predpísané náležitosti ako posudok vypracovaný znalcom ustanoveným súdom.

Obdobné závery možno vyvodiť aj vo vzťahu k znaleckým posudkom vypracovaným v trestnom konaní, ktorý by z hľadiska predmetu konania bol kvalifikovanejšie spôsobilý vyriešiť aj v konaní pred civilným súdom. Aj na takýto znalecký posudok musí súd nazerať len ako na listinný dôkaz. Prípadné zrovnoprávnenie tohto znaleckého posudku, s cieľom vyhnúť sa nariadeniu znaleckého dokazovania vypracovaním ďalšieho znaleckého posudku, sa súd snažil preklenúť ustanovením znalca, ktorý znalecký posudok vypracoval v trestnom konaní, pričom ten v kontexte jeho obsahu podal len ústny znalecký posudok do zápisnice, čím sa v zásadnej miere šetrili náklady na znalecké dokazovanie pre sporové strany.

Všetky naznačené aspekty tiež vedú k účelovému zneužívaniu tejto právnej úpravy na realizáciu procesných obštrukcií. Keď sa závery znaleckého dokazovania namietajú účelovo a vedú k potrebe vypracúvania kontrolných, prípadne úplne nových znaleckých posudkov.

Uvedené skutočnosti nás vedú k záveru, že napriek tomu, že nemožno poprieť, že v civilnom procese má znalecké dokazovanie v množine dôkazných prostriedkov svoje nezastupiteľné miesto, súčasná právna úprava naráža na aplikačné nedostatky.

Odstránenie týchto nedostatkov by malo smerovať k tomu, aby sporové strany mali v záujme zachovania kontradiktórnosti procesu, možnosť zrýchliť konanie predložením vlastného znaleckého posudku, bez toho, že by musel byť znalec ustanovený súdom, ako aj možnosť spochybniť súdom nariadené znalecké dokazovanie a to najmä tým, že predložia znalecký posudok vypracovaný mimo prebiehajúceho súdneho konania. Týmto spôsobom bude zachované, že pri rozpore skutočností vyplývajúcich z jednotlivých posudkov nebude určujúce, kto bol zadávateľom posudku, ale určujúce bude posúdenie súdu vychádzajúce z kvality záverov jednotlivých znalcov.

Platný právny stav, tak z nášho pohľadu, nie celkom správne priznáva určitému znalcovi v konaní výsostné postavenie, ktoré však vychádza iba z toho, že bol znalec ustanovený rozhodnutím súdu, pričom z toho istého zoznamu znalcov vyberá aj účastník konania v prípade, ak individuálne žiada o vypracovanie znaleckého posudku, ktorý bude chcieť predložiť v konaní ako listinný dôkaz.

<sup>4</sup> K tomu porovnaj rozhodnutie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3Cdo/16/2012, rozhodnutie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5Cdo/206/2012)

<sup>5</sup> Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Cdo 206/2012

Úvaha, že by znalec mal byť zásadným spôsobom ovplyvnený osobou zadávajúcou znalecký posudok neobstojí a nesvedčí dôležitému postaveniu znalca. Ten istý znalec, ktorého by sme v jednom konaní považovali za nie dostatočne nezávislého od objednávateľa znaleckého posudku, by v inom konaní mal dostatočný morálny kredit svojou odbornou úvahou spolutvoriť spravodlivosť. Zároveň, či už v prípade znaleckého posudku, ktorý bol nariadený v súdnom konaní, ako aj v prípade súkromného znaleckého posudku oba znalecké posudky musia byť opatrené znaleckou doložkou.

### **3 PRÁVNA ÚPRAVA PODĽA CIVILNÉHO SPOROVÉHO PORIADKU**

Dvadsať prvého mája 2015 boli Národnou radou Slovenskej republiky schválené tri nové kódexy, ktoré zavŕšili reformu civilného procesu v Slovenskej republike.

Kreovanie nových procesných kódexov zohľadňovalo mnohé atribúty, pričom snahou bolo reagovať aj na aktuálny stav civilného procesu a vytvoriť tak kódexy s prívlastkom, ale aj so skutočnou reflexiou modernosti.

K významným zmenám v rámci rekodifikácie prišlo aj v kontexte dokazovania z hľadiska jeho chápania, ale aj jednotlivých dôkazných prostriedkov.

Sprísenie formálnej pravdy a kontradiktórnosti civilného sporového konania je zdôraznené v ustanovení § 185 ods. 2 a 3 Civilného sporového poriadku. Zužuje sa tak možnosť súdu vykonať iné dôkazy, ako tie ktoré navrhli strany, a to len v taxatívne uvedených prípadoch.

Kladie sa zvýšený dôraz na procesnú diligenciu strán, čoho dôsledkom je obmedzenie procesnej iniciatívy a jej presun takmer bezvýnimčne na procesné strany.<sup>6</sup>

Popri tejto zásadnej zmene, pri konkrétnom skúmaní, nachádzame relevantné odlišnosti aj v právnej úprave jednotlivých dôkazných prostriedkov. Podľa Civilného sporového poriadku sa pripúšťa napríklad písomná svedecká výpoveď (§ 196 ods. 3 Civilného sporového poriadku), písomná výpoveď strany (§ 195 ods. 3 Civilného sporového poriadku) a podobne.

Zásadné zmeny nachádzame aj v právnej úprave znaleckého dokazovania.

V systéme dôkazných prostriedkov je znalecké dokazovanie zaradené medzi základné dôkazné prostriedky. Zákonodarcu v Civilnom sporovom poriadku poňal právnu úpravu týkajúcu sa znaleckého dokazovania extenzívnejšie, vďaka čomu možno predpokladať sprehľadnenie a zefektívnenie vykonávania tohto dôkazného prostriedku.

Nová právna úprava prináša zmenu, a to v zmene filozofie nariaďovania znaleckého dokazovania, za zohľadnenia zásady rýchlosti a hospodárnosti konania.

V koncepcii znaleckého dokazovania diferencuje Civilný sporový poriadok medzi odborným vyjadrením a znaleckým dokazovaním.

Odborné vyjadrenie prichádza do úvahy, ak je potrebné v konaní posudzovať skutočnosti, na ktoré sú potrebné odborné znalosti (§ 206 Civilného sporového poriadku). Domnievame sa, že spôsobom umožní predovšetkým zrýchliť a zhospodáriť konanie tým, že odborné poznatky budú získané menej formálnym, a časovo menej náročnejším spôsobom, ako v prípade nariadenia znaleckého dokazovania. Máme za to, že využitie odborného vyjadrenia bude nachádzať svoje miesto aj v konaniach podľa Civilného mimosporového poriadku, a to predovšetkým vo veciach starostlivosti súdu o maloletých, ale aj v niektorých statusových veciach fyzických osôb.

Nariadenie znaleckého dokazovania bude v súlade s ustanovením § 207 Civilného sporového poriadku namiesto v prípade, ak rozhodnutie závisí od vedeckých poznatkov a pre zložitosť posudzovaných otázok nepostačuje odborné vyjadrenie.

Východiskom pre rozlíšenie medzi situáciami, v ktorých má súd nariadiť odborné vyjadrenie, a v ktorých súd nariadi znalecké dokazovanie, bude úroveň odbornej kvality nutnej pre posúdenie príslušných skutočností.

V súlade s § 207 ods. 2 Civilného sporového poriadku sa znalec v písomnom posudku vyjadruje resp. odpovedá výhradne na položené otázky a nevyjadruje sa k právnemu posúdeniu veci. Táto úprava nastavuje deliacu čiaru medzi úvahou súdu v právnej rovine prejednávanej veci a odbornou rovinou znalca.

Právna úprava znaleckého dokazovania v rámci Civilného sporového poriadku mení aj postavenie znaleckého posudku vypracovaného znaleckým ústavom, keď ho stavia do roviny poslednej možnosti a jeho vykonanie umožňuje výhradne v prípade, ak kvalita vedomostí a poznatkov potrebných pre posúdenie skutočností, ktoré majú byť predmetom znaleckého

<sup>6</sup> k tomu porovnaj dôvodová správa k ustanoveniu § 185 Civilného sporového poriadku

skúmania dosahuje úroveň osobitného vedeckého skúmania a výhradne v závažných prípadoch (§ 207 ods. 3 Civilného sporového poriadku). Civilný sporový poriadok ďalej umožňuje nariadiť znalecké dokazovanie znaleckým ústavom v prípadoch, ak závery znalcov, ktorí vypracovali posudky sú v zrejmom rozpore (§ 207 ods. 3 Civilného sporového poriadku). Táto zmena smeruje k hospodárnosti konania, keď minimalizuje používania finančne aj časovo náročných posudkov vypracúvaných znaleckými ústavmi.

Úplne novým inštitútom, v kontexte znaleckého dokazovania, sa v civilnom procese stáva súkromný znalecký posudok. Možno poukázať na to, že súkromný znalecký posudok v civilnom procese sa akceptuje v mnohých európskych štátoch. Príkladom je právna úprava nórskeho civilného procesu, kde sa znalci podrobujú výsluchu za rovnakých pravidiel ako svedkovia.<sup>7</sup> Obdobne to platí aj v Švedsku, kde pokiaľ si strana priberie znalca, vzťahujú sa na neho rovnaké ustanovenia ako na znalca ustanoveného súdom, pokiaľ ide o subjektívne podmienky, náležitosti znaleckého posudku, ako aj výsluch znalca.<sup>8</sup>

S účinnosťou od 01.09.2011 novelou vykonanou zákonom č. 218/2011 Sb. je súkromný znalecký posudok prípustný aj v Českej republike. Podľa ustanovenia § 127a OSŘ je možné, aby súd za znalecký posudok považoval aj posudok predložený účastníkmi konania. Práve poslednou spomínanou právnou úpravou sa zrejme inšpiroval aj slovenský zákonodarca pri tvorbe ustanovenia § 209 Civilného sporového poriadku, ako na to ďalej poukážeme.

Súkromný znalecký posudok je znalecký posudok vypracovaný znalcom. V zmysle §2 ods. 2 zákona č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch je znalcom fyzická osoba alebo právnická osoba splnomocnená štátom na vykonávanie činnosti podľa tohto zákona, ktorá je zapísaná v zozname znalcov, tlmočníkov a prekladateľov alebo nezapísaná v tomto zozname, ak je ustanovená za znalca, prekladateľa alebo tlmočníka. Charakteristickou črtou súkromného znaleckého posudku je skutočnosť, že jeho objednávatelom je fyzická, alebo právnická osoba, ktorá je stranou konania. Z uvedeného tak vyplýva, že vypracovávať súkromný znalecký posudok bude spravidla znalec zapísaný v zozname znalcov, tlmočníkov a prekladateľov.

Špecifickou otázkou bude možnosť vykonávania znaleckých posudkov v situácii, keď tento posudok vyhotovil súd, alebo orgán verejnej správy v rámci iného konania. V týchto prípadoch sporová strana nebude vlastníkom takéhoto znaleckého posudku a teda môže tento znalecký posudok ako dôkaz len označiť, nie však súdu predložiť. Bude otázkou aplikačnej praxe súdov ako budú takto predložené znalecké posudky vyhodnocovať, avšak znenie § 209 ods. 1 Civilného sporového poriadku skôr naznačuje, že tieto znalecké posudky nebude možné považovať za súkromný znalecký posudok a budú tak naďalej vyhodnocované ako listinný dôkaz.

Súkromný znalecký posudok môže žalobca nechať vyhotoviť ešte pred začatím konania a jeho písomné vyhotovenie priložiť k návrhu na začatie konania. Paragraf 209 ods. 2 Civilného sporového poriadku stanovuje, že v prípade, ak takýto znalecký posudok obsahuje konkrétne zákonem stanovené náležitosti postupuje súd pri jeho vykonaní v zmysle ustanovení o vykonaní znaleckého dokazovania nariadeného súdom, teda jeho zaslaním sporovým stranám a prípadným vypočutím znalca.

Uvedená úprava bola pravdepodobne inšpirovaná českým OSŘ, ktorý v §127a upravuje postavenie súkromného znaleckého posudku ako dôkazného prostriedku, pričom určuje nad rámec zákonných náležitostí znaleckého posudku ďalšiu náležitosť a to doložku znalca, že sú mu zrejmé následky vedome nepravdivého znaleckého posudku. Z českej právnej úpravy tak jednoznačne vyplýva, že uvedená doložka je obligatórnou náležitosťou súkromného znaleckého posudku, pričom slovenská právna úprava by mohla pripúšťať iné možnosti výkladu.

Znenie § 209 ods. 3 Civilného sporového poriadku pripúšťa aj to, aby súkromný znalecký posudok bol vyhotovený počas konania, pričom spôsob vykonania tohto znaleckého posudku nie je špecificky upravený tak, ako pri znaleckom posudku priloženom k návrhu obsahujúcim doložku znalca.

Vyhotovenie súkromného znaleckého posudku v priebehu konania vyžaduje aj špecifické procesné práva znalca, ktorý v prípade, ak niektorá zo sporových strán navrhne vykonanie

<sup>7</sup> Bělohlávek, A.,J., Hótová, R. Znalci v medzinárodním prostředí – v soudním řízení civilní ma trestním, v rozhodčím řízení a v investičních sporech. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 80, ISBN: 978-80-7400-395-0

<sup>8</sup> tamtiež s. 103



súkromného znaleckého posudku, bude mať právo nahliadať do spisu za účelom oboznámenia sa s informáciami potrebnými pre vypracovanie znaleckého posudku.

Možno dedukovať, že spôsob vykonania súkromného znaleckého posudku vypracovaného v priebehu konania bude určovať súd s tým, že analogicky použije ustanovenie § 208 Civilného sporového poriadku, ktorý stanovuje spôsob vykonania znaleckého posudku nariadeného súdom.

Dôsledkom plurality inštitútov znaleckého dokazovania a zavedenia možnosti predloženia súkromného znaleckého posudku môže v praxi vzniknúť právny stav, keď jednotlivé dôkazné prostriedky znaleckého dokazovania budú prichádzať s rozpornými závermi a bude na súdoch, aby tieto závery vyhodnotili a priklonili sa k takým záverom, ktoré budú v príslušnom posudku, alebo vyjadrení lepšie vyargumentované. V prípadoch rozporov medzi závermi odborného posúdenia a súkromného znaleckého posudku bude podstatné vyhodnotenie takto predložených dôkazov zo strany súdu. Samotná skutočnosť, že odborné posúdenie je určitým nižším stupňom znaleckého dokazovania automaticky nemusí znamenať, že sa súd prikloní k záverom súkromného znaleckého posudku. V každom prípade, ak súd vyhodnocuje úroveň argumentácie v jednotlivých znaleckých posudkoch resp. odborných vyjadreniach, mal by z nášho pohľadu svoj myšlienkový postup podrobne obsiahnuť v odôvodnení rozsudku.

Civilný sporový poriadok pri vykonávaní znaleckého posudku umožňuje v zmysle §208 ods. 3 Civilného sporového poriadku, ak je to účelné nariadiť popri písomne vyhotovenom znaleckom posudku aj výsluch znalca, týmto výsluchom je možné odstraňovať aj spomenuté rozpory v znaleckých posudkoch, alebo súd v iných prípadoch môže znalca vypočuť k špecifickým otázkam, ktoré zo znaleckého posudku vyplynuli pri jeho vyhodnocovaní súdom. V zmysle zásady hospodárnosti konania sa však preferuje, aby v konaní postačovalo súdu písomné vyhotovenie znaleckého posudku bez jeho ďalšieho doplnenia formou výsluchu znalca.

Zo zmien, ktoré Civilný sporový poriadok zavádza, je zjavný úmysel v zmysle zásady hospodárnosti a rýchlosti konania viesť do praxe viaceré zmeny, ktoré eliminujú nadbytočné nariaďovanie znaleckých posudkov v prípadoch, keď takto formalizovaný proces nie je pre rozhodnutie vo veci samej potrebný, a to najmä zavedením inštitútu odborného vyjadrenia, ktoré postavil do pozície preferovaného dôkazného prostriedku v prípadoch, keď sú potrebné odborné znalosti pre posúdenie určitých skutočností.

Charakteristickým prejavom popísaných zmien v Civilnom sporovom poriadku je posun k väčšej miere zodpovednosti sporových strán za svoju procesnú aktivitu, čo je dôsledkom sociálnej koncepcie civilného procesu, ktorá bola pre rekodifikáciu civilného procesu východiskovou.

#### **4 PRECHODNÉ A ZÁVEREČNÉ USTANOVENIA A DOPAD NOVEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY NA UŽ PREBIEHAJÚCE SÚDNE SPORY**

Prechodné ustanovenia Civilného sporového poriadku stanovujú, že až na taxatívne vymenované inštitúty sa od 1.7.2016 budú ustanovenia Civilného sporového poriadku vzťahovať na všetky súdne konania a to aj tie, ktoré začali pred dátum účinnosti tohto zákona. Taxatívne vymedzené výnimky sa vzťahujú na ustanovenia Civilného sporového poriadku o predbežnom prejednaní veci, popretí skutkových tvrdení protistrany a sudcovskej koncentrácii konania, a to len v prípade, ak by boli v neprospech strany. Ustanovenia o dôkazných prostriedkoch teda nepatria pod takto taxatívne určené výnimky a budú sa uplatňovať aj v existujúcich konaniach.

Sporové strany tak z pohľadu znaleckého dokazovania dostanú pomerne široké možnosti ako v existujúcich konaniach použiť nové nástroje, ktoré im dáva Civilný sporový poriadok. Zaujímavým bude v praxi používanie súkromných znaleckých posudkov pre spochybnenie existujúcich vykonaných znaleckých posudkov prostredníctvom súdu. V takých prípadoch bude na úvahe súdu, aby zhodnotil a priklonil sa k argumentácii jedného zo znalcov.

Zaujímavým aspektom bude uplatňovanie odborných vyjadrení v prípadoch, kde už bol vykonaný znalecký posudok. Máme za to, že i keď by formálne znalecký posudok mal byť považovaný za určitý vyšší stupeň posúdenia skutočností, bude v prípadoch, pri ktorých by v zmysle Civilného sporového poriadku postačovalo odborné vyjadrenie, možné týmto odborným vyjadrením spochybniť aj už vykonaný znalecký posudok a bude na úvahe súdu, aby v zmysle zásady voľného zhodnotenia dôkazov takto predložené dôkazy vyhodnotil.

#### **5 ZÁVER**

Záverom možno konštatovať, že vykonanou analýzou súčasného právneho stavu znaleckého dokazovania de lege lata a právneho stavu v zmysle Civilného sporového poriadku sme

dospeli k potvrdeniu hypotézy, ktorú sme si stanovili v úvode, a teda, že súčasný právny stav nezodpovedá požiadavkám moderného civilného procesu, a to najmä z pohľadu je sociálnej koncepcie.

Občiansky súdny poriadok ako predpis z roku 1963 napriek mnohým novelizáciám nezohľadňuje požiadavky, ktoré sa kladú na moderný civilný proces v zmysle sociálnej koncepcie civilného procesu. Konštatovali sme, že stav *de lege lata*, okrem iného neumožňuje sporovým stranám uplatniť súkromný znalecký posudok ako nástroj zefektívnenia a zrýchlenia civilného procesu a naopak dáva im do rúk priestor na obštrukcie vychádzajúce z pomerne komplikovaného procesu nariaďovania znaleckého dokazovania zo strany súdu a to aj v prípadoch, kedy by toto znaleckého dokazovanie nebolo potrebné.

Civilný sporový poriadok zavedie už od 1.7.2016 inštitúty v oblasti znaleckého dokazovania, ako sú odborné vyjadrenie a súkromný znalecký posudok, ktoré významným spôsobom prispievajú k zrýchleniu súdneho rozhodovania. Civilný sporový poriadok prinesie posun v oblasti dokazovania ako takého, a to najmä tým, že sa procesná iniciatíva presúva takmer bezvýhradne na sporové strany, ktoré za svoje aktivitu resp. pasivity budú znášať zodpovednosť. Spomínané inštitúty znaleckého dokazovania sú tak reflexiou nového prístupu k dokazovaniu ako takému. Uvedené modernizujúce prvky prinesú do praxe zrýchlenie a zefektívnenie celého civilného procesu.

#### **Použitá literatúra:**

BĚLOVHLÁVEK, A., J., HÓTOVÁ, R. Znalci v medzinárodním prostředí – v soudním řízení civilní ma  
trestním, v rozhodčím řízení a v investičních sporech. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 80,  
ISBN: 978-80-7400-395-0

LAVICKÝ, P. Moderní civilní proces. 1. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014,  
s. 52, ISBN 978-80-210-7601-

#### **Kontaktné údaje:**

JUDr. Alexandra KOTRECOVÁ, PhD. LL.M.

alexandra.kotrecova@gmail.com

Katedra občianskeho práva, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

Šafárikovo námestie č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

JUDr. Erik SCHWARCZ, MBA

schwarcz@ghslegal.sk

GHS Legal, s.r.o.

Lazaretská 3/a

811 08 Bratislava

Slovenská republika

## PRINCÍP PROCESNEJ EKONÓMIE A DOKAZOVANIE V NOVÝCH CIVILNÝCH PROCESNÝCH KÓDEXOCH

Romana Smyčková

Univerzita Komenského Bratislava, Právnická fakulta

**Abstract:** Qualified protection of the rights and legitimate interests in the substantive decision of the Court presumed effective procedurally entities involved in the process of inquiry which seeks to obtain knowledge relevant legal basis for the decision. The effectiveness of the procedure in the process of proving seen as a party is one of the factors affecting such time horizon end of the proceeding as well as costs, thus fulfilling those basic constitutional guarantees due process.

**Abstrakt:** Kvalifikovaná ochrana práv a právom chránených záujmov v meritornom rozhodnutí súdu prezumuje efektívny procesný postup subjektov zúčastnených na procese dokazovania, ktorý smeruje k získaniu právne relevantných poznatkov pre podklad rozhodnutia. Efektivita postupu v procese dokazovania z pohľadu procesných strán je jeden z faktorov ovplyvňujúcich tak časový horizont skončenia konania, ako aj trovy konania, tým teda naplnenie základných ústavných garancií práva na spravodlivý proces.

**Key words:** civil trial, substantiation, evidence, implementation evidence, the costs of evidence

**Kľúčové slová:** civilný súdny proces, dokazovanie, dôkazné prostriedky, vykonávanie dokazovania, trovy dôkazov

### ÚVOD

Právna úprava procesného postupu v súdnom konaní pri prejednávaní a rozhodovaní civilných vecí zaznamenala významnú zmenu normatívnych východísk, ktoré tento postup upravujú. S účinnosťou od 1. 7. 2016 nadobudnú v právnom systéme Slovenskej republiky účinnosť tri nové procesné kódexy, ktoré majú ambíciu byť modernými právnymi úpravami, reflektujúcimi všetky atribúty a zložky práva na spravodlivý proces.<sup>1</sup> Niet pochýb, že civilný proces plní svoje funkcie len za predpokladu vytvorenia takých pravidiel, ktoré reflektujú zložitú činnosť všetkých subjektov, ktoré sa na ňom podieľajú. Otázka efektivity procesného postupu v súdnom konaní bezprostredne súvisí s naplnením základných predpokladov pre poskytnutie kvalifikovanej ochrany ohrozeným či porušeným subjektívny právam a právom chráneným záujmom a tým aj naplnenie garancií spočívajúcich v zabezpečení právnej istoty v právnych vzťahoch. Aj napriek vnútornej diferenciácii civilného procesu vyvolaného hodnotovými dimenziami predmetu konania a nevyhnutnosťou prispôsobenia procesných postupov v konaní kvalitatívnemu obsahu tých právnych vzťahov, ktoré súdy prejednávajú a rozhodujú, primárny záujem na efektívnom prejednaní a rozhodnutí vecí je vyvolaný nie len vo vzťahu k individuálnym záujmom, ale aj v záujme verejnom.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Zák. č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok, zák. č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok, zák. č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len CSP, CMP, SSP)

<sup>2</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 28. 7. 2010, sp. zn. 1 Cdo 107/2009 : Účelom základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov je odstránenie stavu právnej neistoty, v ktorej sa nachádza osoba domáhajúca sa rozhodnutia štátneho orgánu. Samotným prerokovaním veci na štátnom orgáne sa právna neistota osoby neodstráni. Až právoplatným rozhodnutím súdu sa vytvára právna istota. Pre splnenie ústavného práva zaručeného čl. 48 ods. 2 ústavy nestačí, aby štátny orgán vec prerokoval. Ústavné právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov sa naplní zásadne až právoplatným rozhodnutím štátneho orgánu, na ktorom sa osoba domáhala odstránenia právnej neistoty ohľadom svojich práv (napr. I. ÚS 41/02). Z uvedeného tak možno podľa názoru dovolacieho súdu vyvodiť, že prieťahy v konaní sú trvajúcim protiprávnym stavom (až

Konfrontácia prejednávania a rozhodovania vecí bez zbytočných prietahov a primeranej dĺžky konania sa v najširšom kontexte viaže na procesnú ekonómiu tohto postupu. V širšom zmysle chápania procesná ekonómia v sebe subsumuje vymedzenie priestoru pre procesnú aktivitu strán v konaní a v nezanedbateľnom význame aj identifikovanie tohto priestoru vo vzťahu k súdu, ako orgánu s dezinou právomocou. Nastavenie právnej úpravy teda musí sledovať cieľ vytvorenia *efektívneho súdnictva* a eliminovať v negatívnom slova zmysle „oneskorené súdnictvo“ ktoré v zmysle judikatúry ESLP môže byť vnímané aj ako „odopreté súdnictvo“. Pre identifikáciu zákonných nástrojov sledujúcich uvedené v procese dokazovania v civilnom súdnom konaní považujeme za nevyhnutné zdôrazniť, že neprimeraný dôraz na rýchlosť konania nepovažujeme za správny a aj napriek negatívnym javom prietahov v konaní by mala byť zachovaná *požiadavka rovnováhy medzi efektívnym procesným postupom a kvalifikovanou ochranou subjektívnych práv a právom chránených záujmov*.

## **1 PROCESNÉ DOKAZOVANIE A PROSTRIEDKY NA DOSIAHNUTIE PROCESNEJ EKONÓMIE**

Odhliadnuc od ambície o vytvorenie legálnej definície procesného postupu dokazovania a vychádzajúc v zásade z ustálených doktrínálnych východísk procesnej teórie<sup>3</sup>, budeme dokazovanie vnímať ako zákonom upravený postup subjektov konania, so zameraním na získanie právne relevantných poznatkov pre procesný postup v konaní, smerujúci k vydaniu meritórneho rozhodnutia ( doktrína procesného práva tento postup identifikuje ako postup zameraný a nevyhnutný pre podklad rozhodnutia). Práve takto nasmerovaná procesná aktivita a činnosť súdu, strán a iných subjektov, ktorý v sebe zahŕňa veľmi široké spektrum procesných úkonov, predstavuje *prostriedok vedúci k objektívnemu poznávaniu smerujúcemu k vydaniu meritórneho rozhodnutia a tým zabezpečeniu spravodlivosti a nastolenie právnej istoty*. Procesný postup dokazovania a procesná aktivita z toho vyplývajúca sú pri tom identifikovateľné už v čase začatia konania ( zákon spája primárne procesné povinnosti už s podaním žaloby, resp. vydaním uznesenia súdu o začatí konania ex off), a pretrvávajú s určitými možnými zákonnými obmedzeniami počas konania, do rozhodnutia vo veci samej. Ak teda vnímame nielen civilný proces všeobecne, ale aj procesný postup pri dokazovaní ako veľmi dynamickú činnosť v zásade identifikovanú tak, že je cieľená na vytvorenie kvalifikovaného podkladu pre rozhodnutie vo veci, nesmieme opomínať, že na uvedené má zásadný vplyv *procesná aktivita subjektov a ich základné procesné práva a povinnosti v konaní*. Prostriedky na dosiahnutie procesnej ekonómie a efektivity rozhodovacieho procesu sú veľmi širokospektrálne, pričom ich limity by mali byť identifikované v užšom slova zmysle právnou úpravou procesného postupu. Právna úprava procesu dokazovania v nových procesných kódexoch jednoznačne reflektuje diferenciáciu vecí, prejednávaných v civilnom súdnom konaní a predznačujú to aj tým, že dochádza aj k normatívnemu a legislatívnemu odčleneniu právnej úpravy civilných vecí sporových a mimosporových tak, ako je tomu aj v prevažnej väčšine moderných európskych kódexov. Tento primárny predpoklad, keď právna úprava nastolí hodnotové smerovanie procesu, môže byť rozvinutý do ďalšieho spektra právnych nástrojov, na dosiahnutie zefektívnenia procesného postupu v konaní. Aj keď dokazovanie v súdnom konaní býva identifikované ako „časť civilného procesu“, v zmysle princípu jednotnosti konania tento proces nie je možné vnímať izolovane a má svoje opodstatnenie od začatia konania do rozhodnutia v merite veci. Nezanedbateľným je aj skutočnosť, že v sporovom kontradiktórnom procese sa procesné povinnosti strán tvrdiť rozhodujúce skutočnosti a súčasne uviesť dôkazy na preukázanie svojich tvrdení priamo podieľajú na identifikácii predmetu konania a v zásade nepriamo aj predmetu dokazovania.

Pre identifikáciu prvkov procesnej ekonómie v novej právnej úprave chceme vyhodnotiť jeho naplnenie počas konania a v celom jeho priebehu, z reflexiou na vybrané inštitúty. Keďže sa stotožňujeme s názorom, že právna úprava priebehu konania je priamo ovplyvnená základnými princípmi, ktoré sa v konaní uplatňujú, budeme vychádzať zo všeobecného vstupu cez stručnú prezentáciu tých *všeobecných princípov*, na ktorých je táto právna úprava budovaná a ktoré predstavujú v zmysle svojej racionality a generality veľmi významné výkladové pravidlá, ktoré majú

---

do právoplatnosti rozhodnutia vo veci) a v každom okamihu ich existencie dochádza k rovnakému porušovaniu toho istého práva (t.j. práva zaručeného čl. 48 ods. 2 ústavy).

<sup>3</sup> Ficová, S., Števček, M. Občianske súdne konanie. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 224 -225, tiež Števček a kol. Civilné právo procesné. Základné konanie a správne súdnictvo. 3 zmenené a doplnené vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, s. r. o. 2014, s. 375 a nasl.

svoj zásadný význam pri aplikácii a interpretácii zákonných ustanovení týkajúcich sa dokazovania v širšom slova zmysle.<sup>4</sup> Následne poukážeme na prvky procesnej ekonómie v nadväznosti na procesné práva a povinnosti subjektov konania nevyhnutné pre proces dokazovania vo vzťahu k procesnej povinnosti tvrdenia a dôkaznej povinnosti, na právnu úpravu dôkazných prostriedkov a tiež trov konania, ktoré predstavujú významné faktory, ktoré je možné pod analyzovaný pojem procesnej ekonómie subsumovať.

## **2 PROCESNÉ PRINCÍPY V NOVÝCH KÓDEXOCH**

Ak vnímame zameranie procesného dokazovania na získanie dostatočného penza informácií nevyhnutných pre analýzu a vyhodnotenie skutkových okolností prejednávanej veci, ktoré následne na základe právneho posúdenia naplnia základné smerovanie procesu, považujeme za dôležité zdôrazniť toto smerovanie právnej úpravy ovplyvňujúcej postup aj v nastavení základných princípov právnej úpravy. Tieto princípy v sebe inkorporujú znaky, charakterizujúce tie hodnotové vymedzenia, ktoré sú a majú byť pri výklade nového normatívneho textu rozhodujúce.

Civilný sporový aj mimosporový poriadok sú vo vzťahu subsidiarity a preto nie je možné vnímať prezentáciu niektorých princípov izolovane. Bez ambície v medziach tohto príspevku podávať detailnú analýzu všetkých základných princípov v oboch kódexoch sa obmedzíme na tie, pri ktorých považujeme za dôvodné ich identifikáciu v nadväznosti na problematiku procesného dokazovania. K týmto princípom primárne patrí *princíp právnej istoty*, ktorý má dnes svoje zásadné miesto v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky, Európskeho súdu pre ľudské práva a tiež Súdneho dvora Európskej únie a od ktorého sa odvíjajú legitímne očakávanie strán, účastníkov,<sup>5</sup> aby ich vec bola rozhodnutá v súlade so zákonom a s eliminovaním prekvapivých rozhodnutí bez náležitého odôvodnenia. Pre naplnenie východísk tohto nosného princípu sú veľmi zásadné princípy súvisiace so základnými interpretačnými pravidlami, určené pre subjekt s decíznou právomocou a to v čl. 3, čl. 4, čl. 16 Základných princípov CSP. Rozsah procesnej aktivity strán sporu identifikovaný *povinnosťou substancovania skutkových tvrdení a dôkaznou povinnosťou, vrátane povinnosti súčinnosti* môže zásadným spôsobom vo vzájomnej korelácii prispieť k náležitému vymedzeniu skutkového základu, predmetu dokazovania a následnému rozhodnutiu vo veci ( čl. 8,9, 17 Základných princípov). Aj napriek skutočnosti, že priebeh súdneho procesu je ovplyvnený nielen postupom zo strany súdu a v nezanedbateľnej miere sa môže na výsledku konania prejavíť prístup strán k plneniu procesných povinností (eventuálna prehra v spore), v nadväznosti na čl.8 plnia významnú funkciu *princíp procesnej zodpovednosti* ( čl. 4 Základných princípov) a tiež *profesijnej zodpovednosti*, čo najmä v procese dokazovania (napr. znalecké dokazovanie, odborné vyjadrenie), môže mať významným spôsobom dopad na efektívnosť konania.<sup>6</sup>

Mimosporový procesný kódex nad rámec vyššie uvedených princípov, vychádzajúc z ochrany osobitných právnych vzťahov, vyplývajúcich z ustálených a spoločensky uznávaných hodnôt, preferuje verejný záujem pri realizácii prejedania a rozhodovania vecí numerus clausus uvedených v tomto zákone a predpokladá prihladnutie na bona fidea.<sup>7</sup> Pre mimosporový proces a procesnú aktivitu jeho subjektov, má zásadný význam zdôraznenie rozhodujúcej úlohy súdu, pričom jeho procesná aktivita (jednotlivé procesné úkony) smeruje k zisteniu skutočného stavu veci ( čl. 6 Základných princípov CMP, § 35 CMP), s dôrazom na zohľadnenie osobitných subjektov a charakteru právnych vzťahov, ktorých sú nositeľmi (maloletý, osoba so zdravotným postihnutím, osoba, ktorá je nezvestná a pod.). Zistenie skutočného stavu veci predpokladá postup súdu v procese dokazovania, ktorý teória procesného práva označuje ako „vyšetrovanie, vyhľadávanie“

<sup>4</sup> Stavíniová, J. Procesní povinnosti účastníků civilního soudního řízení ve světle díla Prov. Macura. In: Macurův jubilejní památník k nedožitým osmdesátinám profesora Jasefa Macura. Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 65

<sup>5</sup> Pozn. autora: nové procesné kódexy diferencujú terminologické vymedzenie subjektov konania s ohľadom na ich procesné postavenie a zmysel a účel právnej úpravy, pričom v sporom kontradiktórnom procese zákon používa pojem strana sporu (žalobca, žalovaný), v mimosporovom procese pojem účastníci konania (navrhovateľ)

<sup>6</sup> Čl. 11 ods. 3 princípov CSP : „Kto sa v styku so súdom alebo verejne prihlási k určitej profesijnej odbornosti, považuje sa schopného konať s náležitou znalosťou veci spojenou s touto odbornosťou“

<sup>77</sup> Pozn. autora: Verejný záujem, bez ambície vytvoriť legálnu definíciu, vnímame ako spoločensky uznávané a chránené hodnoty a hodnotové hľadiská, reprezentované princípmi právneho a demokratického štátu a slúžiace v prospech väčšiny.

skutočností právne relevantných pre vydanie rozhodnutia v merite veci a to aj keď účastníci k tomu neprispeli. Na strane druhej pre naplnenie princípu procesnej ekonómie vnímame ako veľmi dôležité výkladové pravidlo, že ani právna úprava procesného postupu v mimosporových veciach nemôže rezignovať na procesnú aktivitu účastníkov. Je teda dôležité zdôrazniť, že aj v mimosporovom procese majú účastníci svoje základné procesné povinnosti, povinnosť tvrdenia a dôkaznú povinnosť - § 32 CMP. Diferenciácia právnej úpravy ale odlišuje právne následky v prípade ich nesplnenia, čo ale nevylučuje povinnosť účastníkov poskytnúť súdu súčinnosť (čl. 6, § 30, 32 CMP). Odlišné vnímanie procesných úloh potom znamená, že tento má oprávnenie a súčasne povinnosť vyhľadať a vykonať aj dôkazy ktoré účastníci nenavrhli, so zachovaním účinného prístupu k spravodlivosti a neformálnosti procesného postupu, ak je to dôvodné ( čl. 4, č. 7 Základných princíпов CMP).

### **3 PRVKY PROCESNEJ EKONOMIE PRI ZISŤOVANÍ PODKLADU ROZHODNUTIA V PRÁVNEJ ÚPRAVE PRIEBEHU KONANIA**

Otázka nastavenia právneho rámca priebehu konania sa bezprostredne prelína s vyššie identifikovanými princípmi, na ktorých je právna úprava budovaná. Z uvedeného dôvodu v tejto časti poukážeme na významné prvky primárne sporového konania, sledujúce cieľ procesnej ekonómie a súvisiace s realizáciou úkonov súvisiacich s dokazovaním skutočností právne relevantných pre vydanie meritóneho rozhodnutia v primeranom čase.

Právna úprava sporového konania nastavuje v zásade prísne pravidlá kontradiktórneho procesu, ktorý sleduje cieľ riešenia sporu inter partes a so zachovaním požiadaviek na materiálne vedené konanie a ktorá predpokladá zodpovedný prístup procesných strán, so zachovaním primeraného procesného priestoru pre aktivitu súdu. Uvedené vyplýva aj z identifikácie základných povinností procesných strán, spočívajúcich v povinnosti *pravdivého a úplného substancovania rozhodujúcich tvrdení týkajúcich sa sporu*. Vymedzenie limitov predmetu konania je teda priamo závislé od prístupu strán k ich povinnostiam, realizovaným uvádzaním skutkových tvrdení, popieraním skutkových tvrdení protistrany, navrhovaním dôkazov, namietaním návrhov protistrany na vykonanie dôkazov, resp. hmotnoprávnymi námietkami ( prostriedky procesnej obrany a procesného útoku).<sup>8</sup> Pre priebeh sporového procesu je potom veľmi zásadné, že celý tento postup môže byť korigovaný tzv. sudcovskou koncentráciou a je korigovaný ex lege zákonnou koncentráciou, ako typickými nástrojmi právnej úpravy kontradiktórneho sporu a cielene smeruje k efektívnosti konania a zamedzeniu obštrukcií strán. K naplneniu uvedeného slúži inštitút, úzko súvisiaci aj s vyhodnotením predloženého dôkazného materiálu a to je *predbežné prejedanie sporu*. Cieľom predbežného prejedania sporu je v kontexte všeobecných princíпов prezentovaných vyššie umožniť procesný postup, ak sudca vyhodnotí procesnú situáciu ako účelnú,<sup>9</sup> kedy sa v rámci predbežného prejednávania sporu sa verifikujú procesné podmienky, resp. realizujú sa úkony smerujúce k odstráneniu prekážok v konaní, súd vyhodnotí prezentovaný dôkazný materiál a z neho vyvodí vyplývajúce predbežné právne posúdenie veci. Právna úprava ponecháva následne priestor pre riešenie sporu dohodou, resp. nevylučuje predbežné prejedanie sporu ukončiť meritórnym rozhodnutím. Komplexnosť sledovaného cieľa tohto inštitútu potom umožňuje, keďže pre priebeh predbežného prejednávania sporu platia primerane ustanovenia o pojednávaní, v prípade nesúčinnosti žalobcu alebo žalovaného za zákonných podmienok rozhodnúť kontumačne.<sup>10</sup>

Inštitúty kladúce dôraz na procesnú ekonómiu priebehu konania vrátane dokazovania musia nevyhnutne rešpektovať „...že pri presadzovaní snáh o urýchlenie súdneho konania by mal súd v prvom rade prihliadať ku skutočnému cieľu civilného procesu, ktorým je poskytnutie ochrany subjektívnym právam, prípadne záujmom, nie teda odpratanie sporu nastavením príliš formálnych pravidiel“.<sup>11</sup> Dôraz na zachovanie materiálne vedeného sporu sa prejavuje o. i. rozsahom možných zásahov zo strany súdu do procesu zisťovania skutkového stavu veci v procese dokazovania. Nová právna úprava ponecháva primárne autonómiu vôle sudcu, ktoré z navrhnutých dôkazov vykoná, súčasne však obmedzuje túto aktivitu limitovaním vykonania dôkazov ex offa, len ak stranami

<sup>8</sup> §§ 149,150 SCP

<sup>9</sup> Pozn. autora: predbežné prejedanie sporu je procesný postup fakultatívny ( §168 ods. 1 CSP: „ Ak súd nerozhodne inak, nariadi pred prvým pojednávaním predbežné prejedanie sporu.“)

<sup>10</sup> § 172 CSP

<sup>11</sup> Macur.J. Základní teoretické otázky legislační koncepce civilního procesu. Bulletin advokacie 9/1998, str. 6 a nasl.

uvádzané tvrdenia sú zjavne v rozpore so skutočnosťou a ide o skutočnosti vyplývajúce s verejných registrov alebo zoznamov, resp. ak sa týkajú procesných podmienok, vykonateľnosti alebo zistenia cudzieho práva.<sup>12</sup> Pri zisťovaní podkladu rozhodnutia a napriek na prvý pohľad zjavnej prístnosti procesného postupu si dovoľme zdôrazniť, že bezprostredný vplyv na to, čo bude základom pre rozhodnutie súdu, má vplyv zodpovedný prístup strán, v nadväznosti na to vylúčenie prílišnej formálnosti procesného postupu tam, kde je zjavné, že napr. zhodné tvrdenia sú v rozpore s objektívnou pravdou a vykonaným dokazovaním. Je vecou súdu, aby so takéto tvrdenia neosvojil a nevychádzal z nich, resp. aby využil možnosť, v prípade podstatných a rozhodujúcich skutočností, vyžiadať si „doplňujúce“ skutkové tvrdenia od strán sporu.<sup>13</sup>

#### **4 PROCESNÁ EKONÓMIA A PRÁVA ÚPRAVA DŮKAZNÝCH PROSTRIEDKOV**

Racionalizácia právnej úpravy postupu v konaní by sama o sebe zjavne nemala význam, pokiaľ by k určitým modifikáciám nepristúpili aj korektívy pri úprave jednotlivých dôkazných prostriedkov. Táto otázka má samozrejme podstatne širší rozmer, nakoľko je bezprostredne ovplyvňovaná viacerými a veľmi rôznorodými faktormi. Napredovanie vo vývoji vedy a techniky má svoju reflexiu nie len v možnosti realizácie určitých procesných úkonov týkajúcich sa priebehu konania v elektronickej podobe, ale samotné prejednanie a rozhodovanie vo veci (teda kontakt súd – strany – subjekty konania), pomaly ale iste upúšťa do absolútneho vnímania princípu priamosti, ústnosti, ktorý z historického hľadiska mal iné zdôvodnenie. Tým samozrejme v žiadnom prípade nemáme ambíciu negovať základné východiská garantované základnými normami, ktoré identifikujú ústavné limity petitornej ochrany subjektívnych práv a právom chránených záujmov. Nové technológie, modernizácia, vývoj vedeckých poznatkov a technických postupov umožňuje ale jednoznačne v miere primeranej a limitovanej základnými princípmi civilnej procesnej úpravy využiť tieto aj procese získavania poznatkov rozhodujúcich pre rozhodnutie vo veci.

Ustanovenie § 187 CSP umožňuje ako dôkaz využiť *všetko*, čo môže prispieť k náležitému objasneniu veci a čo sa získalo zákonným spôsobom. Aj s ohľadom na vyššie uvedené východiská, nová práva úprava napriek nosnému princípu legality a právnej istoty výnimočne toleruje, aby súd pri rozhodovaní vo veci vychádzal aj so skutočnosťami a dôkazmi, ktoré neboli získané *lege artis*. Daný procesný postup je nevyhnutné vnímať len ako ultima ratio a postup súdu, keď vyhodnotí takto získanú „informáciu“ a tá bude mať reflexiu v rozhodnutí, predpokladá detailné a kvalifikované odôvodnenie.

Za opatrenia smerujúce k dosiahnutiu procesnej efektivity možno považovať úpravu procesného postupu pri *výsluchu* (*svedka, strany, iných subjektov*). Dochádza k prenosu procesnej zodpovednosti na stranu sporu, ktorá vykonanie dôkazného prostriedku výsluchom navrhuje, aby zabezpečila prítomnosť tejto osoby na pojednávaní, a iba ak uvedený postup možný nie je, využije súčinnosť súdu, ktorý vykoná predvolanie za účelom výsluchu. Keďže v niektorých prípadoch môže byť dôvodné, že nemožnosť vykonať výsluch je spojená s prekážkou dlhodobiejšieho charakteru (dlhodobý zlý zdravotný stav), resp. inou prekážkou (vysoký vek, ale tiež veľká vzdialenosť bydliska svedka a súd s ohľadom na procesnú ekonomiu nevyužije dožiadanie), zákonodarcia v odôvodnených prípadoch („výnimočne...z dôvodov hospodárnosti“)<sup>14</sup> toleruje písomnú svedeckú výpoveď. Obdobný účel plní prehodnotenie procesných situácií a postupu pri nich, ak rozhodnutie súdu závisí od posúdenia otázok, iných ako právnych, na ktoré súd nemá potrebné znalosti. Z pohľadu aplikačnej praxe *znalecké dokazovanie* a znalecký posudok ako druh dôkazného prostriedku veľmi frekventovane negatívne vplyva na dĺžku procesu, čo súvisí opäť v širšom kontexte s viacerými okolnosťami, ale tiež procesným postupom obligatórnym pri ustanovení znalca, súčinnosťou znalca a súdu, súčinnosťou strán a znalca, v neposlednej miere v prístupe a zodpovednosti znalca pri podaní znaleckého posudku. Z pohľadu analyzovanej problematiky je nezanedbateľná položka trov znaleckého, ktorá v konečnom dôsledku je na bremenách strán konania. Preto nový Civilný sporový poriadok diferencuje, v závislosti od toho, čo má byť predmetom „posúdenia“, tým nepriamo aj prioritizuje odlišný procesný postup, ako je to v súčasnej platnej a účinnej právnej úprave. Z novej právnej úpravy vyplýva, že ak je v konaní potrebné posúdiť skutočnosti, na ktoré „postačia“ odborné znalosti, súd si vyžiada odborné

<sup>12</sup> Pozn. autora: tieto obmedzenia neplatia v konaniach podľa III. časti Druhej hlavy CSP: Spory s ochranou slabšej strany.

<sup>13</sup> § 150 ods. 2 CSP

<sup>14</sup> § 196 ods. 3 CSP

vyjadrenie od odborne spôsobilého subjektu. Iba ak treba na posúdenie skutočností „ vedecké poznatky“ a nepostačuje odborné vyjadrenie, nariadi znalecké dokazovanie, terba dodať, že pokiaľ toto nevyplýva priamo ex lege. Obidva procesné postupy sú pritom podmienené procesnou aktivitou, teda podaním návrhu. Inovatívnu je aj prípustnosť tzv. *súkromného znaleckého posudku*, ktorý sa bude hodnotiť rovnako, ako ktorýkoľvek iný dôkazný prostriedok.

Naznačené zmeny procesnej úpravy dôkazných prostriedkov sami o sebe nemusia znamenať progres v konaní a určite nezanedbateľnou procesnou povinnosťou je povinnosť súčinnosti a to tak strán konania, ako aj tretích subjektov a to nie len v priebehu procesu dokazovania a získavania skutočností nevyhnutných pre rozhodnutie vo veci, ale počas celého priebehu konania. Len komplexným nastavením procesných aktivít všetkých subjektov zúčastnených pri prejedaní sporu ( veci) a vydaní rozhodnutia možno prezumovať pozitívny posun k optimalizácii časového horizontu ukončenia dokazovania a rozhodnutia vo veci.

## **5 VPLYV PROCESU DOKAZOVANIA NA TROVY KONANIA A PROCESNÚ EKONÓMIU KONANIA**

V najširšom kontexte penzum nákladov spojených s prejedaním a rozhodnutím veci v civilnom súdnom procese patrí k nezanedbateľným ukazovateľom, ktorých rozsah je asi primárne najviac ovplyvnený tak dĺžkou konania, ako aj úkonmi realizovanými v konaní, nevynímajúc proces dokazovania. Efektivita a racionalizácia procesného postupu môže významne prispieť k minimalizovaniu rozsahu tých nákladov spojených s konaním, ktoré budú na ťarchu procesných strán. Vo vzťahu k otázke dokazovania majú trovy konania širší význam. Z právnej úpravy v § 251 CSP spája identifikáciu trov konania s prívlastkami „ preukázané, odôvodnené, účelné“. Tieto prívlastky v sebe subsumujú zabezpečenie reálneho prístupu k spravodlivosti aj v tých prípadoch, keď ekonomická situácia strán by mohla byť bariérou pre uskutočňovanie procesných práv. Ako už bolo uvedené, keďže nová procesná úprava sa hlási k sociálnej koncepcii civilného procesu, „z toho vyplýva požiadavka na zajištění a čo najrýchlejšieho a najlevnejšieho súdneho řízení, které však musí respektovat základní požadavky, zejména v rovině uplatňování základních procesních práv účastníků“.<sup>15</sup>

Pre proces dokazovania má význam zdôraznenie zaťaženia povinnosťou platiť trovy konania na ťarchu tej strany sporu, ktorá, ktorá dôkaz navrhla, pričom sa nevylučuje, že ak je to odôvodnené, môže súd uložiť strane povinnosť zložiť preddavok na tieto trovy. V mimosporovom procese je rovnako zachovaný takýto fakultatívny postup zo strany súdu, pričom prísnosť takéhoto postupu je prelomená v prípade priznania oslobodenia účastníka od súdnych poplatkov, ale nevylučuje sa ani v nadväznosti na vykanie dôkazu z iniciatívy súdu, ak je tento v záujme účastníka. V prípade znaleckého dokazovania je v sporovom procese povinnosť zložiť preddavok, ak strana nebola oslobodená od poplatkovej povinnosti, obligatórna. Nezloženie preddavku na trovy dôkazu majú za následok nevykonanie dôkazu.<sup>16</sup> Práve z dôvodu zaťaženia procesných strán bremenom platenia trov konania, ktoré sa diferencuje v závislosti od kvalitatívneho vymedzenia predmetu konania na spory a mimospory, je nevyhnutné kvalifikované nastavenie procesného režimu ich náhrady.<sup>17</sup> Nová procesná úprava v zásade zachováva kritériá pre náhradu trov konania v pôvodnom režime a to tak do uplatnenia zásada úspechu vo veci ( svedočné, znalečné, resp. náhrada výdavkov iného subjektu v procese dokazovania), zásady nepriznania náhrady trov v konaniach mimosporových, súčasne však umožňuje využiť tzv. moderačné oprávnenie súdu pri rozhodovaní o náhrade trov konania, ako aj uloženie povinnosti náhrady trov zavinených. V konečnom dôsledku aj nastavenie kritérií pre platenie a náhradu trov konania, ktorých súčasťou sú aj trovy dôkazov, môže byť významným faktorom, ovplyvňujúcim správanie subjektov, ako aj faktorov, prispievajúcim k efektívnemu priebehu prejednávania sporu ( veci).

<sup>15</sup> Lavický, P.a kol. Moderní civilní proces. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 154

<sup>16</sup> § 253 CSP

<sup>17</sup> NS CR 32 Cdo 1124/2014 : Právo na přiznání přiměřené a právním předpisem stanovené náhrady nákladů, které úspěšné straně v řízení vzniknou, je součástí práva na spravedlivý proces.



## **ZÁVER**

Ekonomia procesného postupu v širšom kontexte v civilnom procese predstavuje veľmi významnú hodnotu, ktorá ovplyvňuje kvalitatívne naplnenia základných východísk práva na spravodlivý proces. Táto hodnota súvisí s celým spektrom procesných úkonov a zásadne sa prejavuje aj v procese dokazovania. Je treba sa prikloniť k názoru, že sama o sebe táto hodnota neobstojí, hoci má významný dopad aj z hľadiska zachovania „funkčnosti“ právnych vzťahov a súčasne významne pôsobí preventívne, s cieľom predchádzania potencionálnych porušení týchto vzťahov.<sup>18</sup>

## **Použitá literatúra:**

Ficová, S., Števček, M. Občianske súdne konanie. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2013, s.500, ISBN: 978-80-7400-509-1

Lavický, P.a kol. Moderní civilní proces. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 268, ISBN: 978-80-210-7601-3

Macur.J. Základní teoretické otázky legislastivní koncepce civilního procesu. Bulletin advokacie 9/1998, str. 6 a nasl.

Stavinohová, J. Procesní povinnosti účastníků civilního soudního řízení ve světle díla Prov. Macura. In: Macurův jubilejní památník k nedožitým osmdesátinám profesora Josefa Macuru. Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 260, ISBN 978-80- 7357-542-7

Števček a kol. Civilné právo procesné. Základné konanie a správne súdnictvo. 3 zmenené a doplnené vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, s. r. o. 2014, s.760, ISBN: 978-80-8155- 043-0

## **Kontaktné údaje:**

JUDr. Romana Smyčková, PhD.

smyckova.romana@gmail.com

Univerzita Komenského, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

816 06 Bratislava

Slovenská republika

---

<sup>18</sup>Lavický, P.a kol. Moderní civilní proces. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 71 a nasl.

## ROLE DOKAZOVÁNÍ PŘI OPATŘOVÁNÍ PODKLADŮ PRO VYDÁNÍ SPRÁVNÍHO ROZHODNUTÍ

Josef Staša

Univerzita Karlova v Praze, Právnická Fakulta

**Abstract:** Evidence is only one kind of grounds for the administrative decision issuance. Generally, the evidence procedure may not be included in each administrative proceeding. Different situation for particular (sub)types of administrative proceedings. The legislation in force does not reflect this fact enough. The problem of overuse of the provisions on the evidence procedure. The problem of the lack of provisions on the formal implementation of other grounds, especially facts known to the administrative body in its official capacity. The consideration *de lege ferenda*.

**Abstrakt:** Důkazy jsou pouze jedním druhem podkladů správního rozhodnutí. Obecně platí, že dokazování nemusí být součástí každého správního řízení. Různá situace u jednotlivých (sub)typů správního řízení. Platná právní úprava tuto skutečnost nereflexuje dostatečně. Problém nadužívání ustanovení o dokazování. Problém absence ustanovení o formálním provádění jiných podkladů, zejména vlastních poznatků správního orgánu z jeho úřední činnosti. Úvaha *de lege ferenda*.

**Key words:** administrative proceeding, evidence procedure, grounds of administration decision

**Klíčová slova:** správní řízení, dokazování, podklady správního rozhodnutí

I.

Smyslem tohoto příspěvku je povzbudit diskusi týkající se rozlišování podkladů správního rozhodnutí, způsobů jejich opatřování a s tím související nezbytné míry formalizace správního řízení s cílem potlačování zbytečného formalismu. Jeho záměrem není působit příliš destruktivně.

Obecnou úpravu správního řízení představují správní řády, které obsahují „standardní“ ustanovení o dokazování.<sup>1</sup> V této souvislosti není bez významu, že správní řády jsou mladšími sourozenci soudních řádů a že soudní řády byly v mnohém jejich vzorem.<sup>2</sup> Lze mít za to, že ve vztahu k ustanovením o podkladech rozhodnutí a dokazování má obsah a systematika správních řádů k obsahu a systematice soudních řádů blíže, než by odpovídalo reálným rozdílům mezi povahou obecného správního řízení a povahou soudních řízení.

Zatímco v řízení před soudem se zásadně dokazuje, má tomu tak být, resp. je tomu tak obecně v řízení před správním orgánem? Vlastním smyslem dokazování je, aby orgán, před nímž se vede řízení, se v potřebné míře seznámil s jemu jinak neznámými skutkovými okolnostmi, s jejichž znalostí může *lege artis* rozhodnout. Na rozdíl od soudu, který skutkové okolnosti případu zásadně nezná, je správní orgán v obecném správním řízení často zná. Samozřejmě je, že vlastní znalost soudu nebo správního orgánu coby vykonavatelů veřejné moci je zapotřebí vztáhnout k jejich působnostmi, k jejich úřední činnosti. V řízení před soudem a v řízení před správním orgánem se, obecně vzato, v natě odlišné míře jako podklady rozhodnutí uplatňují poznatky z vlastní úřední činnosti.

<sup>1</sup> § 51 a násl. platného znění zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který bude dále označován jen jako „český správní řád“ nebo „CZSpŘ“; § 34 a násl. platného znění zákona č. 71/1967 Zb., o správním konaní (správny poriadok), který bude dále označován jen jako „slovenský správní řád“ nebo „SKSpŘ“.

<sup>2</sup> Prvním československým správním řádem bylo vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení). Ohledně důkazního řízení viz jeho § 48 a násl.

Mezi důkazy a podklady správního rozhodnutí je vztah inkluze.<sup>3</sup> Dostáváme se tak k rozdílu mezi dokazováním a jiným opatřováním podkladů pro rozhodnutí, potažmo mezi důkazem (= poznatkem získaným dokazováním) a jiným podkladem, zejména skutečností úředně známou (= poznatkem z vlastní úřední činnosti).

Popravdě řečeno, dokazování bývá vymezováno značně obecně. Může být chápáno v různé šíři. V širokém pojetí je prakticky s opatřováním podkladů ztotožněno a prostor pro jiné opatřování podkladů pro rozhodnutí mizí.<sup>4</sup> V úzkém pojetí půjde toliko o specifický („rituální“) zákonem upravený způsob opatřování podkladů a pro jiné opatřování podkladů bude dán prostor. Užší pojetí se zdá být příhodnější jak s ohledem na shora uvedené, tak zejména se zřetelem na základní požadavky kladené na obecné správní řízení.<sup>5</sup> Na jedné straně jde o požadavek zjištění směřodatného rozhodného stavu věci (označovaného s jistou dávkou volnosti jako zásada materiální pravdy) a požadavek ochrany práv a oprávněných zájmů účastníků řízení, popřípadě dalších řízením/rozhodnutím dotčených osob, na druhé straně pak o požadavek procesní ekonomie a o požadavek zbytečného nezatežování. Tyto požadavky působí do jisté míry protichůdně. Rozumný kompromis zde může představovat co nejmenší formalizace správního řízení, která je ještě únosná, nebo, jinými slovy, ne větší formalizace správního řízení, než která je nezbytná.

Třeba ještě dodat, že i když to tak na první pohled nemusí vypadat, nejde při úvahách o širší pojmu „dokazování“ pouze o otázku ryze terminologickou.

## II.

Český správní řád (= „nový“ zákon z r. 2004) i slovenský správní řád (= „pokračování“ unitárního československého zákona z r. 1967) mezi důkazy a skutečnostmi známými správnímu orgánu z jeho úřední činnosti (= druh jiných podkladů) evidentně rozlišují, nicméně úprava není ani v jednom z nich úplně „čitelná“:

■ Rozdílná je podrobnost výčtu podkladů rozhodnutí.<sup>6</sup> Český správní řád zmiňuje „navíc“ podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci. Výčet v obou správních řádech je ale samozřejmě demonstrativní.

■ Ustanovení o „podkladech“ (= podkladech rozhodnutí vůbec) dopadají i na „důkazy“, či lépe (= pokud, resp. nakolik se ve správním řízení dokazuje) na „případné důkazy“.<sup>7</sup>

■ Několik ustanovení, kde správní řády používají pojem „důkaz“ vyvolává otázku, zda nemá jít i o „podklady“ (v traktované souvislosti o „skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti“, popřípadě „podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci“).<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Arg. § 50 odst. 1 CZSpŘ a § 32 odst. 2 SKSpŘ.

<sup>4</sup> Knapp uvádí, že „... veškeré zjišťování objektivní pravdy v jakémkoli právním procesu (soudním i správním) se – buď výlučně nebo s nepodstatnými výjimkami notoriety, nevývratných právních domněnek a fikcí – uskutečňuje dokazováním, tj. důkazním řízením.“ O skutečnostech známých z vlastní úřední činnosti se nezmiňuje. Přitom pozitivní procesní právo jejich dokazování omezuje (úprava občanského soudního řízení, ve své době explicitně i úprava správního řízení). Jde o záměrné opomenutí související s pojmem „objektivní pravda“? Viz KNAPP, V.: Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 175.

<sup>5</sup> Základní pravidla (správního) řízení (zejména § 3 odst. 2, 4 a 5 SKSpŘ), základní zásady činnosti správních orgánů (zejména § 2 odst. 3 a 4 a § 3 až 6 CZSpŘ).

<sup>6</sup> Viz již zmíněná ustanovení § 50 odst. 1 CZSpŘ a § 32 odst. 2 SKSpŘ.

<sup>7</sup> Srov. v § 36 odst. 3, § 68 odst. 3, § 136 odst. 4, § 151 odst. 2 nebo § 168 CZSpŘ a v § 32 odst. 1, § 47 odst. 3 (kde je ale na jednom místě řeč o „podkladech“ a na jiném o „důkazech“) SKSpŘ. Implicitně jde o podklady rozhodnutí vůbec i v § 50 odst. 3 CZSpŘ.

<sup>8</sup> Podle § 38 odst. 6 CZSpŘ nelze omezit právo účastníka řízení (a jeho zástupce) nahlížet do částí spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz (kdy půjde o „důkaz“ a kdy o „jiný podklad“?). V případech uvedených v § 51 odst. 3 a v § 149 odst. 3 CZSpŘ se neprovádí další „dokazování“ (spíše ale „opatřování podkladů“!). Nevztahuje se ustanovení o „nepravdivých důkazech“ [§ 101 odst. 1 písm. a) i. f. CZSpŘ a § 62 odst. 1 písm. e) SKSpŘ] i na „jiné podklady“? Rovněž ustanovení § 82 odst. 4 CZSpŘ by mělo dopadat i na návrhy opatřit „nové jiné podklady“ (formulace o „nových skutečnostech“ to zřejmě nepokrývá). Podobně k § 100 odst. 1 písm. a) CZSpŘ a k § 62 odst. 1 písm. a) SKSpŘ („dříve neznámé/nové skutečnosti nebo důkazy“). O „podklady“ (nikoli pouze o „důkazy“) by mělo jít i při postupu podle § 56 SKSpŘ.

- V jiných ustanoveních by naopak mělo jít (= souhlasně s textem zákona) pouze o „důkaz“ nikoli o „podklad“ (zde o „skutečnost známou správnímu orgánu z jeho úřední činnosti“, popřípadě „podklad od jiného orgánu veřejné moci“).<sup>9</sup>
- Český správní řád upravuje zajištění důkazu před zahájením řízení.<sup>10</sup> Před zahájením řízení lze zajistit důkaz, je-li důvodná obava, že později jej nebude možno provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi, a jestliže lze důvodně předpokládat, že provedení tohoto důkazu může podstatně ovlivnit řešení otázky, která bude předmětem rozhodování.
- Český správní řád upravuje dokazování („provádění důkazů“) mimo ústní jednání.<sup>11</sup> Rozdíl není zcela zřejmý. V obou případech musí být účastníci řízení uvědoměni/vyrozuměni předem [u ústního jednání je stanovena pětidenní lhůta, u dokazování mimo ústní jednání není konkrétní lhůta stanovena (má to být „včas“); v obou ustanoveních je výhrada pro případ nebezpečí z prodlení – je otázkou, zda i v případě ústního jednání může znamenat, že nebude třeba předem uvědomovat/vyrozumět vůbec]. Není institut dokazování mimo ústní jednání spíše výrazem hypertrofie pojmu dokazování? Exemplárním případem zbytnělého formalismu by bylo trvat na čtení listiny prováděné oprávněnou úřední osobou „o samotě v kanceláři“ a na protokolaci tohoto úkonu.<sup>12</sup> Spočívá ale rozumné řešení již ve vymezení předpokladů, za nichž je přípustné „slevit“ z požadavků na dokazování, popřípadě v tolerování „nepodstatných“ procesních pochybení, nebo až ve významnějším obratu k tvrzení, že nejde o dokazování?<sup>13</sup>
- Záměrný posun je v obratu „hodnocení podkladů“, obsaženém v textu českého správního řádu (srov. rozdíl oproti obratu „hodnocení důkazů“ v textu slovenského správního řádu).<sup>14</sup> Přestože doktrína tradičně pracuje se zásadou „volného hodnocení důkazů“, obecně platí, že procesní uvážení spočívající v hodnocení podkladů rozhodnutí se týká všech podkladů, které nejsou pro správní orgán ze zákona závazné, resp. o nichž si správní orgán může učinit vlastní úsudek (protože mu to zákon nezakazuje).<sup>15</sup>
- K lepšímu rozlišení „důkazu“ a „jiného podkladu“ snad může přispět i vývoj právní úpravy.<sup>16</sup>
- Několik ustanovení zmiňuje „podklad“, který evidentně není „důkazem“.<sup>17</sup>

<sup>9</sup> Samozřejmě to jsou především ustanovení o dokazování a o jednotlivých důkazních prostředcích [§ 51 odst. 1 a 2, § 52 až 56 a § 141 odst. 4 CZSpŘ a § 33 odst. 1, § 34 až 39 a § 43 odst. 1 písm. b) SKSpŘ]. Viz však (!) k hodnocení důkazů/podkladů! Srov. dále § 18 odst. 1 a § 138 CZSpŘ a § 22 odst. 1 SKSpŘ (česká úprava dokonce nepřipouští ve vztahu k důkazům pochybnost, slovenská úprava obsahuje pouze demonstrativní výčet protokolovaných úkonů). Patří sem zřejmě i § 79 odst. 1 CZSpŘ (o nákladech řízení; jde ovšem o demonstrativní výčet).

<sup>10</sup> Již zmíněný § 138 CZSpŘ.

<sup>11</sup> Již zmíněný § 51 odst. 2 CZSpŘ. Srov. s § 49 odst. 1 téhož (= o ústním jednání).

<sup>12</sup> I takové názory se při výkladu zákona objevily, doktrína i judikatura jim však čelí. Plasticky viz v podnětné Švástové stati uvedené v přehledu použité literatury.

<sup>13</sup> Má být protokol z kontroly důkazním prostředkem, nebo listinou obsahující úředně známé skutečnosti? Obecně by podle mého mělo jít o to druhé. Něco jiného je, že takový podklad může být „druhotně vtažen“ do dokazování (zejména proto, že jeho obsah bude účastníkem řízení popírán).

<sup>14</sup> Srov. § 50 odst. 4 CZSpŘ a § 34 odst. 5 SKSpŘ.

<sup>15</sup> Je vhodné připomenout, že s ohledem na § 136 odst. 6 CZSpŘ je i závaznost závazného stanoviska relativní (= do doby vyřešení případných rozporů).

<sup>16</sup> Lze připomenout formulaci „mladšího“ § 15a odst. 2 SKSpŘ vs. formulaci „starších“ § 33 odst. 1 a 2 téhož. „Mladší“ ustanovení o zúčastněných osobách čitelněji rozlišuje návrhy „důkazů“ a návrhy „na doplnění podkladů“ [ve „starším“ ustanovení je úprava (jakoby?) chronologizována]. Jiné vyjádření používá ustanovení § 36 odst. 1 CZSpŘ („navrhovat důkazy“ a „činit jiné návrhy“).

<sup>17</sup> Jednoznačně jiný podklad než důkaz tak činí § 100 odst. 1 písm. b) CZSpŘ (= podkladové rozhodnutí). Podobně je to se závazným stanoviskem nebo s vyjádřením dotčeného orgánu [§ 136 odst. 1 písm. b) a § 149 odst. 1 téhož; dotčeným orgánem je ten, který nevede předmětné správní řízení (distribuce působnosti může být „ošidná“ – v jiných řízeních může být tento vykonavatel veřejné správy správním orgánem; dotčený orgán může rovněž se správním orgánem splývat)]. Důkazem obecně není ani skutečnost vyplývající z „dokladu“ předloženého účastníkem řízení (tuto situaci zmiňuje § 49 odst. 1 SKSpŘ). Existenci jiného podkladu vlastně nasvědčuje (byť ve zkráceném řízení, v němž se dokazování neprovádí) i formulace § 150 odst. 2 CZSpŘ o „kontrolním protokolu“; povaha podkladu se totiž může sotva změnit v důsledku podání odporu proti příkazu (a „nástupu“ nezkráceného řízení).

■ Ojedinelá ustanovení pak dokazování explicitně vylučují, nebo omezují jeho provádění, z jiných to zřejmě implicitně vyplývá.<sup>18</sup>

■ Pochybnost může vznikat i v případě rozhraní mezi „důkazem“, resp. jeho náhradou a „tvrzením účastníka řízení“. Český správní řád se distancoval od institutu čestného prohlášení (při nedostatku úpravy jde prostě o „tvrzení účastníka“). Jinak je tomu ve slovenské právní úpravě.<sup>19</sup> Právní význam spočívá v rozdílné trestnosti nepravdivého tvrzení a nepravdivého čestného prohlášení.<sup>20</sup>

Možno dodat, že vedle „obecného“ terminologického problému týkajícího se používání pojmů „podklad“ a „důkaz“ existují i „díličí“ terminologické problémy. Příkladem může být vztah „ohledání místa“ (= důkazní prostředek) a „místního šetření“ [= v některých případech rovněž důkazní prostředek (= synonymum), v jiných institut odlišné povahy].<sup>21</sup>

### III.

O tom, že existují správní řízení, v nichž neprobíhá dokazování, není pochyb. U některých řízení to platí kategoricky (pokud by mělo probíhat dokazování, nemůže o takové řízení jít), u některých řízení to závisí na vývoji jejich průběhu a u některých řízení je přijímáno tvrzení, že jde o případ opačný (= s obligatorním dokazováním).

Modelově lze rozlišit zejména:

■ Jednoduchá řízení o žádosti o přiznání práva. Zásadně s jedním účastníkem (žadatelem). Nakolik existuje nárok na přiznání práva a splnění stanovených předpokladů je zřejmé z předložených dokladů, oboje se bez dokazování.<sup>22</sup>

■ Složitá řízení o žádosti o přiznání práva. Typicky s více účastníky, jejichž zájem na výsledku řízení není shodný, resp. není shodný se zájmem žadatele. Dokazování přichází do úvahy zejména ohledně tvrzení obsažených v námitkách „oponentů“.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Podle § 98 CZSpŘ se dokazování neprovádí ve zkráceném přezkumném řízení (české přezkumné řízení je obdobou slovenského institutu přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení). To ovšem neznamená, že je nutno dokazování provádět v „nezkráceném“ přezkumném řízení! Nemusí se provádět ani v řízení o řádném opravném prostředku (v české judikatuře viz rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 72/2010 – 138). Dokazování nelze provádět tam, kde je prvním úkonem v řízení vydání rozhodnutí [např. § 62 CZSpŘ, ale zejména některá rozhodnutí podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); viz § 120 odst. 1, § 122 odst. 4, § 130 odst. 2, § 134 odst. 3 nebo § 172 odst. 5 jeho platného znění]. Netřeba se zmiňovat o příkazním řízení. Ustanovením o omezení dokazování (= „netřeba dokazovat“) je § 34 odst. 6 SKSpŘ (český správní řád podobné ustanovení neobsahuje, což ale nemůže znamenat, že by tomu mělo být jinak). Implicitně pak i již zmíněné ustanovení § 49 odst. 1 SKSpŘ. Samostatné řízení se nevede o procesních otázkách [podle českého správního řádu se o nich rozhoduje často formou usnesení; rozhoduje se obecně bez dalšího (= „bez předchozího řízení“; ustanovení § 76 odst. 2 CZSpŘ je v tomto ohledu zavádějící, neznamená, že v jiných případech je řízení třeba vést, „pouze“ výčet tam uvedených ustanovení umožňuje odkázovat na ustálenou rozhodovací praxi], zásadně se zde nemůže uplatnit ani dokazování. Některé procesní otázky však předmětem dokazování budou (např. dokazování ohledně účastenství nebo dokazování ohledně včasnosti odvolání).

<sup>19</sup> „Zděděný“ institut čestného prohlášení je upraven v § 39 SKSpŘ. Z československé historie viz zákon č. 173/1948 Sb., o čestném prohlášení ve správním řízení.

<sup>20</sup> Uvedení nepravdivého údaje v čestném prohlášení je přestupkem podle platného znění § 21 odst. 1 písm. g) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nebo podle platného znění § 21 odst. 1 písm. f) zákona č. 372/1990 Zb., o přestupcích.

<sup>21</sup> O synonyma šlo podle § 54 císařského patentu č. 146/1854 ř. z., Obecný horní zákon. Místní šetření ale nemusí být prováděno v rámci dokazování, resp. vůbec v rámci správního řízení [srov. např. § 78 odst. 3 písm. e) a § 80 až 84 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, nebo § 37 a násl. zákona č. 563/2009 Z. z., o správě daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov]. Terminologickou rozvolněnost lze ukázat na již zmíněném českém stavebním zákoně (jeho § 59 a 60). Na hranici terminologického pochybení dospěla v § 71 odst. 3 písm. a) CZSpŘ (srov. s jeho § 54).

<sup>22</sup> Díky zvláštním zákonům se zásadně neuplatňuje povinnost správního orgánu opatřovat podklady rozhodnutí (povinností žadatele je přiložit stanovené podklady k žádosti).

- Sporná řízení. Dokazování je obligatorní součástí; správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.<sup>24</sup>
- Řízení o žádosti o určení právního stavu. Ohledně dokazování je postaveno naroveň spornému řízení.<sup>25</sup>
- Zjednodušená řízení z moci úřední. Blokované řízení, příkazní řízení, vydání příkazu na místě, vydání rozhodnutí bez předchozího řízení. Dokazování se neprovádí. Vychází se z „dostatečného skutkového zjištění“.<sup>26</sup> Dokazování zřejmě v zásadě nebude ani součástí jiného řízení na místě (předpokladem vydání rozhodnutí je „zjištění stavu věci“).<sup>27</sup>
- Nezkrácené řízení z moci úřední navazující na kontrolní činnost (zejména na správní dozor). V české právní úpravě mělo být zjednodušeno využitím protokolu z kontrolní činnosti, ale tento záměr nakonec do textu zákona promítnut nebyl. Lze testovat „spornou“ tezi o protokolu z kontrolní činnosti coby skutečnosti úředně známé. Podle okolností lze oznámení o zahájení řízení spojit s výzvou k vyjádření se k podkladům rozhodnutí.<sup>28</sup>
- Řízení z moci úřední s využitím důkazů opatřených před zahájením řízení.<sup>29</sup> Výsledek se začlení mezi podklady rozhodnutí.
- Nezkrácené řízení o projednání správního deliktu. Panuje obecné přesvědčení, že dokazování je jeho podstatnou obligatorní součástí.<sup>30</sup>
- Řízení, jejichž předmětem je přezkoumání rozhodnutí. Dokazování probíhat nemusí.<sup>31</sup>

#### IV.

K diskusi se předkládá:

Je třeba rozlišovat důkazy a skutečnosti úředně známé (z vlastní úřední činnosti, od jiných správních orgánů, od jiných orgánů veřejné moci). Skutečnosti úředně známé obecně dokazování nepodléhají. Správní orgán musí ohledně těchto skutečností prokazatelně dát účastníkům (i) možnost seznámit se s nimi, (ii) možnost vyjádřit se k nim a (iii) možnost zpochybnit, resp. zpochybňovat je. Případné dokazování, do něhož jsou „vtaženy“ právě v důsledku jejich zpochybňování, bude cílit na prokázání jejich správnosti, či nesprávnosti (→ zůstanou podkladem rozhodnutí, nebo budou z podkladů vyřazeny). V odůvodnění svého rozhodnutí musí správní orgán uvést, odkud skutečnosti, které označí za úředně známé, zná.<sup>32</sup> Poznatky získané z vlastní úřední činnosti jsou přitom poznatky získané mimo předmětné řízení (časově vzato však i během tohoto řízení) s tím, že je nemusí získat oprávněná úřední osoba, která ve věci rozhoduje (= ve správním řízení lze připustit „sdílenou zkušenost“).<sup>33</sup>

Uvedený závěr je vhodné testovat na jednotlivých „typových podkladech“. Spor zřejmě nebude u závazných stanovisek dotčených orgánů. „Rozruch“ bude naopak působit protokol z kontrolní činnosti.<sup>34</sup>

*De lege ferenda* by bylo dobré zmíněný rozdíl mezi důkazy a úředně známými skutečnostmi respektovat a uvažovat doplnění úpravy obsažené ve správních řádech (← oba upravují provádění dokazování, které není součástí řady řízení, zatímco o obecně „častějších“ úředně známých skutečnostech se pouze letmo zmiňují ve výčtu podkladů rozhodnutí) o speciální ustanovení o

<sup>23</sup> Srov. námitky vlastníků dotčených nemovitostí, kteří jsou účastníky územního řízení nebo stavebního řízení.

<sup>24</sup> Již zmíněný § 141 odst. 4 CZSpŘ.

<sup>25</sup> Viz § 142 odst. 3 CZSpŘ.

<sup>26</sup> Ohledně příkazního řízení viz § 150 odst. 1 CZSpŘ.

<sup>27</sup> Viz § 143 CZSpŘ.

<sup>28</sup> K naposled uvedenému viz § 46 odst. 3 CZSpŘ.

<sup>29</sup> Již zmíněný § 138 CZSpŘ.

<sup>30</sup> K naposled uvedenému viz závěrečnou poznámku o správním trestání.

<sup>31</sup> Již zmíněný rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 72/2010 – 138.

<sup>32</sup> Z české judikatury viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 33/2011 – 58.

<sup>33</sup> V tom spočívá rozdíl ve srovnání s poznatky známými z úřední činnosti soudu. Ve prospěch uvedeného lze argumentovat rozdílným postavením soudce v soudním řízení a oprávněné úřední osoby ve správním řízení.

<sup>34</sup> V České republice dříve podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, nyní podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Ve Slovenské republice dříve podle zákona č. 418/1991 Zb., o štátnej kontrole, nyní podle zákona č. 10/1996 Z. z., o kontrole v štátnej správe.

způsobu nakládání s úředně známými skutečnostmi coby podklady správního rozhodnutí, včetně jejich případného formálního provádění před správním orgánem (= ve srovnání s dokazováním zřetelně „méně formálním“) a případného rozhraní mezi ním a (skutečným) dokazováním. Minimálním zásahem do textu správních řádů by pak bylo odkázat na přiměřené použití ustanovení o dokazování, která jsou k nakládání s úředně známými skutečnostmi potřebná.<sup>35</sup>

Lze namítnout, že k podobnému závěru lze konec konců dospět výkladem. To je sporné a/nebo by mohlo jít o nestabilní řešení. Námitka jeho polovičatosti by nebyla nedůvodná.

Vraťme se ještě k tvrzení, že nejde o otázku ryze terminologickou:

■ Minimální praktický význam spočívá v menší formálnosti postupu, kdy je „protokol“ nahrazen pouhým „záznamem“.

■ Zřetelnější praktické důsledky jsou spíše spravovédné povahy (mají v podstatě „mimoprávní“ charakter; jde o souvislost se stereotypy „chování“ vykonavatelů veřejné správy). Lze zaznamenat dvě protichůdné tendence. Za prvé: Správní orgán tvrdí, že provádí dokazování, i když tomu tak není, resp. by tomu tak být nemuselo/nemělo; zejména při soudním přezkoumávání zákonnosti správního rozhodnutí může takové tvrzení, obsažené v odůvodnění napadeného rozhodnutí, (spolu)zapříčinit jeho posouzení jako rozhodnutí nezákonného. Za druhé: Správní orgán se díky přísným požadavkům na formalizaci jeho činnosti ostýchá využívat informace získané v souvislosti s výkonem jeho působnosti, v krajním případě se ostýchá je „vůbec získávat“.<sup>36</sup>

V.

Nakonec k jedné „tabuizované“ oblasti:

Úvahám o „potlačení“ formálního dokazování se zásadně vymykají nezkrácená řízení v rámci agend správního trestání. Východiskem jsou ústavní požadavky na trestání vůbec, tedy i na správní trestání. Podle ustálené judikatury pak v řízení o správním deliktu platí stejné principy jako v řízení trestním.<sup>37</sup> Jistým pocitům nadbytečnosti paušálního „předokazování“ (= formálního dokazování o skutečnostech, které by jinak bylo možno považovat za úředně známé) se nicméně nelze ubránit ani v této oblasti.

Nutno ale vzít v potaz, že specifické povaze řízení o správních deliktech (v České republice, ani ve Slovenské republice) neodpovídá náležitě specifická procesní úprava.

Při (zřejmě značně předčasných) úvahách o možných principiálních legislativních změnách správního trestání se nabízejí dvě „krajní“ řešení, která by znamenala buď absenci, anebo značně odlišnou podobu dokazování:

■ Omezit pravomoc veřejné správy na vedení zkrácených řízení o správních deliktech, při nichž se neprovádí dokazování.

■ Připodobnit řízení před správním orgánem řízení před soudem a za tím účelem diferencovat (i) přinejmenším role oprávněných úředních osob, (ii) popřípadě funkcí, (iii) či dokonce věcnou příslušnost správních orgánů tak, aby procesní konfigurace při povinném ústním jednání v rámci „finální“ etapy prvostupňového správního řízení připomínala roli obžaloby a roli obviněného v hlavním líčení; a před správním orgánem tak vždy proběhlo kompletní dokazování.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Úsporná úprava není bez rizika - úskalí vždy představuje již termín „přiměřené“. Tento výraz vyjadřuje, že „z určité právní skutečnosti mají být na základě odkazu na použití určité právní normy vyvozeny jen některé právní následky, které by jinak vyplynuly z jiných právních skutečností, na které se vztahuje právní norma, na níž se odkazuje“, přičemž „se na tom, kdo chce poznat obsah a rozsah právní normy“, v níž je obsažen odkaz, „požaduje, aby provedl poměrně složitou logickou operaci a zhodnotil, kdy, resp. které předpokládané právní následky se na daný případ mohou vztahovat a kdy, resp. které nikoliv“. Viz VEDRAL, J. a kol.: Metodická pomůcka pro přípravu návrhu právních předpisů (III. část) [online], 11. 7. 2006 [vid. 1. 10. 2015]. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Methodicka\\_pomuckaIII.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Methodicka_pomuckaIII.pdf).

<sup>36</sup> K ostychu jej může přivést např. falešné poučení se z „příběhu“, který předcházela rozsudku Vrchního soudu v Praze č. j. 6A 31/96 – 27 (otázka poznatků, získaných účastí na úkonu jiného správního orgánu v jiné věci za situace, kdy účastník řízení nevěděl o tom, že získané poznatky mají být využity v řízení proti němu v jiné věci).

<sup>37</sup> Z poslední doby v České republice viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 93/2015 – 36.

<sup>38</sup> Na jedné straně: To jistě vypadá dosti fantasmagoricky. Naznačené řešení by muselo vést ke koncentraci agend správního trestání již kvůli personální vybavenosti správních orgánů. Rýsoval by

**Použitá literatura:**

VEDRAL, J.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4.

VOPÁLKA, V.: Správní řízení. In Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání, Praha : C. H. BECK, 2012, ISBN 978-80-7179-254-3.

ŠVÁSTA, P.: Provádění důkazu listinou ve správním řízení mimo ústní jednání. In: Právní prostor [online], 12. 2. 2015 [vid. 1. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.pravni prostor.cz/clanky/spravni-pravo/provadeni-dukazu-listinou-ve-spravnim-rozeni-mimo-ustni-jednani>.

**Kontaktní údaje:**

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

stasa@prf.cuni.cz

Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta

nám. Curieových 901/7

116 40 Praha 1

Česká republika

---

se požadavek vedení celého řízení toutéž oprávněnou úřední osobou. I v nejvíce komorním případě neveřejného ústního jednání, k němuž se nedostavil obviněný, by byla nutná účast dvou oprávněných úředních osob (jedna by vedla řízení, druhá by předkládala důkazní prostředky). Komplikovanost/nákladnost by ale mohla být vyvážena zvýšenou spolehlivostí a větší korektností dokazování. Na druhé straně: Není-li procesní konfigurace podobným způsobem nastavena, je třeba připustit jistou legitimitu pochybností o nutnosti provádět dokazování v rozsahu, který odpovídá požadavkům současné „ustálené judikatury“.



# DOKAZOVÁNÍ PODLE ZÁKONA Č. 500/2004 SB., SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Martin Škurek

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

**Abstract:** The aim of this contribution is to describe the rules of evidence under the Administrative Procedure Act no. 500/2004 Coll., to describe its critical points and to highlight the key Constitutional and the Supreme Administrative Court case-law relating to this issue.

**Abstrakt:** Cílem tohoto příspěvku je popsat právní úpravu dokazování podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, popsat její kritické body a poukázat na klíčovou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vztahující se k této problematice.

**Key words:** evidence, the Administrative procedure Act

**Klíčová slova:** dokazování, správní řád

## 1 ÚVOD

Pokud pořadatelé letošního Bratislavského právnického fóra pro sekci Dokazovanie v konaní - prax a nové výzvy **v anotaci vymezili následující myšlenky:** "V současnosti stále viac rezonuje otázka rýchlej a účinnej ochrany subjektívneho práva, smerujúcej k vydaniu meritórneho rozhodnutia, s dôrazom na efektívny postup aj pri získavaní poznatkov nevyhnutných pre podklad rozhodnutia. Tomu sa prispôsobujú aj modifikácie princípov smerujúcich k formalizácii procesu a jeho koncentrácii. Z právno-teoretického hľadiska a tiež s ohľadom na aplikačnú prax, je namieste sa zamyslieť nad otázkou, kde a aké sú limity rozsahu procesnej inštitucionalizácie konania, a to aj s dôrazom na nové formy realizácie procesných úkonov v konaní, pri ktorých musia zostať zachované základné ústavnoprávne garancie ochrany subjektívnych práv a právom chránených záujmov...", je cieľom tohoto príspevku odpovedieť na otázky, zda právní úprava dokazování ve správním řádu naplňuje základní teoretickoprávní požadavky kladené na proces dokazování, zda jsou v procesu dokazování podle správního řádu dostatečným způsobem chráněna základní lidská práva a svobody a zda je právní úprava dokazování ve správním řádu dostatečně efektivní platformou příslušných správních orgánů pro získání poznatků klíčových pro vydání rozhodnutí.

Tímto příspěvkem položené otázky ve vztahu k procesu dokazování podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu jsou naléhavé z toho důvodu, že ve správním řádu je upraveno tzv. obecné správní řízení představující postup správních orgánů, aplikovatelný při rozhodování prakticky ve všech oblastech veřejné správy, přičemž příslušné správní orgány podle správního řádu postupují vždy, pokud zvláštní právní předpisy upravující výkon jejich působnosti a pravomoci na jednotlivých úsecích veřejné správy nestanoví jinak. V určitém minimálním rámci bude věnována pozornost několika zvláštním právním předpisům.

## 2 OTÁZKA NAPLNĚNÍ TEORETICKOPRÁVNÍCH POŽADAVKŮ

Při zodpovězení první otázky, zda právní úprava dokazování ve správním řádu naplňuje základní teoretickoprávní požadavky kladené na proces dokazování, je nutné nejdříve odpovědět na otázku, co se oním dokazováním vůbec myslí, jaké požadavky musí tento proces nutně naplňovat a na jakých principech musí být vystaven.

Pojem dokazování, které je upraveno v jeho ustanoveních § 51 - 56, není v současném znění zákona č. 500/2004 Sb., správním řádu expreis verbis legálně definován. Dokazování je přitom možné považovat za nejdůležitější část správního řízení, neboť jako jeho výsledek mohou být potvrzeny či vyvráceny skutečnosti, které jsou rozhodné pro posouzení dané věci. Dokazování lze jistě charakterizovat jako postup, kterým se má existence určité skutečnosti buď prokázat, nebo vyvrátit, a to na základě provedených důkazních prostředků, jako je např. důkaz listinou, důkaz

znaleckým posudkom apod., ktorými je možno chápať prostriedky sloužící ke zjištění určitých skutečností. Z těchto důkazních prostředků se opatřují důkazy, tedy poznatky získané v procesu dokazování.<sup>1</sup> Co se týče požadavků kladených na proces dokazování, právní teorie vymezila následující.

Dokazování musí za prvé vždy probíhat v souladu s právním předpisem upravujícím jeho průběh. Dokazování, jakožto proces vnímání a následného vyhodnocování získaných informací a poznatků vztahujících se k projednávané věci, musí vždy provádět rozhodující subjekt. Tomuto subjektu se prokazují okolnosti a skutečnosti vztahující se k projednávané věci, neboť on je subjektem, jenž bude ve věci rozhodovat. Rozhodující subjekt se tedy musí účastnit procesu dokazování přímo a nezískávat poznatky zprostředkovaně. Dokazování proto musí být směřováno výlučně vůči subjektu, který rozhoduje. Posláním rozhodujícího subjektu je vyhodnotit důkazy provedené v řízení. Důkazy relevantní pro posuzovanou věc musí vzít za základ svého rozhodnutí a následně přezkoumatelným způsobem popsat, z jakých úvah a závěrů při hodnocení důkazů vycházel. Právní úprava dokazování by také měla vymezovat několik jeho základních fází, jež spolu úzce souvisí a vzájemně se prolínají a kterými jsou vyhledávání důkazů, provádění důkazů a zajištění důkazů a konečně hodnocení důkazů.<sup>2</sup>

V rámci fáze vyhledávání důkazů rozhodující subjekt zjišťuje existenci důkazních prostředků podstatných pro řízení. V procesech ovládaných zásadou vyhledávací je tato fáze založena na aktivitě rozhodujícího subjektu, což je v zásadě i případ obecného správního řízení. I strany řízení založeného na zásadě vyhledávací by však měly mít možnost navrhnout provedení důkazních prostředků. V rámci fáze provádění a procesního zajištění důkazů získává rozhodující subjekt z pramene důkazu zprávy o skutečnostech významných pro projednávanou věc. Následně jsou tyto skutečnosti rozhodujícím subjektem určitým procesním způsobem zajištěny. V rámci fáze hodnocení důkazů rozhodující subjekt posuzuje, zda provedené důkazy poskytují věrohodnou, úplnou a pravdivou informaci o dokazované skutečnosti, která je relevantní z hlediska projednávané věci. Hodnocení důkazů potom můžeme chápat jako myšlenkovou činnost rozhodujícího subjektu, která spočívá v posouzení zákonnosti, závažnosti a pravdivosti provedených důkazů. Rozhodující subjekt musí nejdříve posoudit zákonnost každého důkazu, protože nezákonně získané či provedené důkazy nelze v řízení použít. Při hodnocení závažnosti důkazů rozhodující subjekt musí hodnotit samotný obsah důkazu, tj. jeho upotřebitelnost pro zjištění skutkového stavu. Na závěr rozhodující subjekt musí vyhodnotit pravdivost provedených důkazů neboli určit, zda okolnosti, o nichž důkaz svědčí, jsou v souladu se skutečností. S procesem dokazování je spjata vymezení předmětu dokazování. Rozhodující subjekt si musí učinit úvahu o tom, jaký okruh skutečností je nutné v projednávané věci dokazovat. Rozsah dokazovaných skutečností do určité míry závisí na typu řízení, resp. na zásadách, jimiž je ovládáno.<sup>3</sup>

Snad kromě výše zmíněných zásad zákonnosti a bezprostřednosti, právní teorie není schopna stanovit jednotný pevně ohraničený soubor principů dokazování pro všechny typy právních procesů. V rámci jednotlivých právních procesů jsou totiž uplatňovány specifické soubory principů. I bez ohledu na tuto skutečnost by měl rozhodující subjekt vždy směřovat ke zjištění skutkového stavu, jenž je co možná nejpravdivějším popisem minulých událostí. Každý právní proces je přitom determinován a limitován pravidly, v jejichž rámci se poznávání skutečností děje. Rozhodnutí, které by vycházelo z nesprávně, nedostatečně či nepravdivě zjištěného skutkového stavu, by se totiž vždy více či méně vzdalovalo od spravedlivého rozhodnutí.<sup>4</sup>

Vydané rozhodnutí ve věci nesmí být dále výsledkem pouhé dedukce rozhodujícího subjektu na základě proběhnutého důkazního řízení, nýbrž musí obsahovat rovněž racionální, přesnou a spolehlivou a též následně objektivně přezkoumatelnou argumentaci při zjišťování pravdy. Aby rozhodující orgán v daném právním procesu zjistil pravdu o věci, musí být jeho účastníkům dán široký prostor pro navrhování důkazních prostředků, uplatňování námitek a zaujímání stanovisek. Rovné postavení a působení účastníků v průběhu důkazního řízení a jejich přispívání ke

<sup>1</sup> JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád: komentář. 3. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 209.

<sup>2</sup> BRUNA, E. Otázky právního procesu, Praha: Leges, 2010, s. 154.

<sup>3</sup> MUSIL, J., KRATOCHVÍL, V., ŠÁMAL, P. et al. Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 400 - 403.

<sup>4</sup> BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. Teorie práva. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 145.

shromažďování podkladů pro rozhodnutí významně přispívá k pravdivému zjištění skutkového stavu o věci. Úkolem rozhodujícího orgánu je tedy zjistit v projednávané věci skutkový stav takovým způsobem, aby konečné rozhodnutí vydané v souladu s procesní úpravou odpovídalo pravdě a bylo v souladu s hmotněprávní úpravou.<sup>5</sup>

Jelikož předmětem dokazování v každém právním procesu je skutečnost, jež se odehrála v minulosti, dospívá rozhodující subjekt ke zjištění pravdy zprostředkovaným poznáním. Zjištění skutkového stavu, k němuž rozhodující subjekt v právním procesu dospěl na základě volného hodnocení důkazů a v souladu se svým vnitřním přesvědčením, tak nelze považovat za absolutní pravdu ve filosofickém slova smyslu. Konečné rozhodnutí ve věci by ale mělo být v souladu se skutečnými hmotněprávními poměry. Rozhodující subjekt by měl rozhodovat na základě skutečností, o jejichž relevantnosti je z objektivních důvodů plně přesvědčen, a které byly v řízení postaveny najisto. Pouze takové vnitřní přesvědčení rozhodujícího subjektu pak výrazně přispívá k objektivní správnosti rozhodnutí. Rozhodující orgán však nesmí nikdy vydat rozhodnutí na základě skutečností, jež jsou pouze pravděpodobné. Nenabude-li tedy rozhodující subjekt vnitřní objektivně zdůvodnitelné přesvědčení o pravdivosti určitých tvrzení, nemůže rozhodnout na základě pravděpodobného skutkového stavu. Shrnuto a podtrženo, cílem rozhodujícího subjektu by ve všech typech právních procesů měla být snaha zjistit pravdu o projednávané věci. Po rozhodujícím subjektu však na druhou stranu nelze striktně požadovat, aby v procesu učinil úplně vše pro zjištění pravdy o věci. Cílem rozhodujícího subjektu by mělo být zjistit skutkový stav věci v rámci procesních možností daných mu určitým procesním právním předpisem, tzn. že rozhodující subjekt by měl zjistit všechny dostupné a relevantní informace o skutkovém stavu věci. Rozhodující subjekt by tedy měl ideálně postupovat v souladu s principem materiální pravdy.<sup>6</sup>

Co se týče naplnění základních teoretickoprávních požadavků kladených na proces dokazování současným zněním zákona č. 500/2004 Sb., správním řádem, můžeme dojít k následujícím závěrům.

Zásada zákonnosti procesu dokazování je naplněna ustanovením § 2 odst. 1 správního řádu, kde je k tomu uvedeno, že: "Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu..."<sup>7</sup> V ustanovení § 2 odst. 1 je zakotvena zásada zákonnosti neboli právnosti, podle které jsou správní orgány vázány nejen zákony, ale také ostatními právními předpisy i mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána a které byly řádně ratifikovány a vyhlášeny ve Sbírce mezinárodních smluv. Pro správní orgány je dále závazné přímo aplikovatelné právo EU, o kterém správní řád sice výslovně nehovoří, k jehož respektování však správní orgány zavazuje smlouva o Evropské unii. Zásada legality vychází z ústavního principu vázanosti výkonu veřejné moci zákonem podle ustanovení čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky respektive z ustanovení čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod. Z výše uvedeného vychází, že jako každá jiná činnost, i dokazování správním orgánem se musí vždy dít v souladu se zákonem. V oblasti správního řízení se jedná o právní úpravu podle správního řádu a také podle speciálních právních předpisů, které pro jednotlivá odvětví realizace veřejné správy stanoví procesní odchylky.<sup>8</sup>

Jednotlivé fáze dokazování, tedy fáze vyhledávání důkazů, provádění důkazů a zajištění důkazů a hodnocení důkazů jsou také v současném znění správního řádu de facto upraveny. V ustanovení § 50 odst. 1, 2 a 4 je k tomu uvedeno, že: "(1) Podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. (2) Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost. (4)

<sup>5</sup> BRUNA, E. Otázky právního procesu, Praha: Leges, 2010, s. 177.

<sup>6</sup> BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. Teorie práva. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, s.145.

<sup>7</sup> ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

<sup>8</sup> JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád: komentář. 3. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 10 - 11.

Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci..."<sup>9</sup>

Důkazy jsou tak podle ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu zasazeny do širší množiny podkladů pro vydání rozhodnutí. Podkladem pro vydání rozhodnutí tak nemusí být pouze důkazy, na základě kterých se určité skutečnosti ve správním řízení dokazují, a které věcně a místně příslušný správní orgán abstrahuje z důkazních prostředků, jejichž provádějí je upraveno v ustanoveních § 53 - 56 správního řádu, ale podkladem pro vydání rozhodnutí může být zjednodušeně řečeno prakticky cokoli, co má určitou vypovídací hodnotu, může přispět ke zjištění stavu věci a bylo získáno v souladu se zákonem. Nezákonně opatřený důkaz nesmí správní orgán sice jako důkaz připustit, podkladem pro rozhodnutí se ovšem podle okolností může stát poznatek, který tento nezákonně opatřený důkaz příslušnému správnímu orgánu přinesl.<sup>10</sup>

Podklady pro vydání rozhodnutí má za povinnost opatřit věcně a místně příslušný správní orgán, který vede řízení. Správní orgán navíc může, pokud tím nebude ohrožen účel řízení na požádání účastníka připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Povinnost správního orgánu zjišťovat podklady pro rozhodnutí je určitým způsobem modifikována ve sporném řízení podle § 141 správního řádu, ve kterém vychází správní orgán podle zásady projednací zejména z důkazů, které byly navrženy účastníky. Zjišťování skutkového stavu je omezeno rovněž v případě rozhodování formou příkazu podle § 150 správního řádu.<sup>11</sup>

Ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu upravuje hodnocení důkazů na základě zásady volného hodnocení důkazů. Podle ní správní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy a posuzuje je jednotlivě a ve vzájemné souvislosti. Správní orgán přitom musí přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Své úvahy týkající se hodnocení důkazů pak správní orgán musí objektivním způsobem odůvodnit v rozhodnutí s ohledem na § 68 odst. 3 správního řádu. Na zásadu volného hodnocení důkazů tak úzce navazuje povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí.<sup>12</sup>

Problematiku předmětu dokazování je zřejmě možné ztotožnit s předmětem řízení. Problematiku předmětu řízení správní řád upravuje v ustanovení § 44 odst. 1, kde je k tomu uvedeno, že: "(1) Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen "žádost"), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu... a v ustanovení § 46 odst. 1, kde j k tomu uvedeno, že: "(1) Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby..."<sup>13</sup> V souvislosti s obsahem těchto dvou ustanovení správního řádu je možné říci, že zatímco ve správních řízeních zahajovaných na žádost předmět dokazování určuje prostřednictvím své žádosti o zahájení řízení samotný žadatel, coby jeden z hlavních účastníků řízení, ve správních řízeních zahajovaných z moci úřední je předmět dokazování určen věcně a místně příslušným správním orgánem.

Konečně je možné říci, že správní řízení, bez ohledu na svůj předmět, je založeno na principu materiální pravdy. Podle ustanovení § 3 správního řádu, kde je k tomu uvedeno, že: "Nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2...", které je rozvedeno v ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu, kde je uvedeno, že: "Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena...",<sup>14</sup> je princip materiální pravdy jednou ze základních zásad činnosti všech správních orgánů platnou i pro proces dokazování. Podle principu materiální pravdy by řízení mělo být vedeno co nejúčelněji, nejrychleji a s co nejnižšími náklady. Správní orgán proto není povinen zjišťovat ty

<sup>9</sup> ustanovení § 50 odst. 1, 2 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

<sup>10</sup> JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád: komentář. 3. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 202.

<sup>11</sup> Tamtéž, s. 203 - 204.

<sup>12</sup> Tamtéž, s. 206,

<sup>13</sup> ustanovení § 44 odst. 1 a § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

<sup>14</sup> ustanovení § 3 a § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

okolnosti, které pro danou věc nemají žádný význam. Správní orgán tak není povinen zjišťovat úplný stav věci, ale postačí, pokud zjistí tolik informací, kolik jich potřebuje pro učinění daného procesního úkonu, který musí být v souladu se zákonem a musí být nástrojem ochrany veřejného zájmu.<sup>15</sup>

Na základě výše uvedeného je možné shrnout, že základní požadavky kladené právní teorií na proces dokazování jsou v případě správního řádu obecně upravujícího proces dokazování ve správním řízení naplněny.

### **3 OTÁZKA OCHRANY ZÁKLADNÍCH LIDSKÝCH PRÁV A SVOBOD**

Při zodpovězení druhé otázky, zda jsou v procesu dokazování podle správního řádu dostatečným způsobem chráněna základní lidská práva a svobody, je nejdříve nutné odpovědět na otázku, zda jsou v právním řádu České republiky ve vztahu k procesu dokazování podle správního řádu nějaká základní lidská práva a svobody normovány.

Odpověď na tuto otázku zní kladně, protože ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod výslovně uvádí, že: "Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem..."<sup>16</sup> Ústavní soud k obsahu ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny týkajícího se procesu dokazování ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 58/2000 uvádí, že: „Zásadám spravedlivého procesu... je nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před správním orgánem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům a k věci samé, ale také označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost správního orgánu nejen o vznesených návrzích rozhodnout, ale také, pokud jim nevyhoví, ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl...“<sup>17</sup> čímž ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny žádoucím způsobem rozvedl a vymezil tak další požadavky kladené na proces dokazování upravený v jednotlivých procesních předpisech, správní řád nevyjímá, a požadavky na postup příslušných orgánů v jednotlivých procesech dokazování, včetně postupu příslušných správních orgánů v rámci správního řízení.

V rámci současného znění správního řádu je možné za reflexi obsahu ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny týkající se procesu dokazování považovat zejména ustanovení § 36 odst. 1 až 3, kde je k tomu uvedeno, že: "(1) Nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. (2) Účastníci mají právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Pokud o to požádají, poskytne jim správní orgán informace o řízení, nestanoví-li zákon jinak. (3) Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal..."<sup>18</sup>

Ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu upravuje jedno z procesních práv účastníků řízení, a to navrhovat důkazy a činit jiné návrhy. Účastníci je mohou činit až do vydání rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Účastník může podle ustanovení § 36 odst. 2 správního řádu vyjádřit své stanovisko v podstatě k čemukoli, co se týká řízení, správní orgán musí účastníkovi dát možnost své stanovisko vyjádřit, není však tímto stanoviskem nikterak vázán. Správní orgán také musí účastníkům řízení na jejich požádání poskytnout informace o řízení. Správní orgán poskytne účastníkovi informaci písemně. Je-li však účastník sdělení přítomen a netrvá na písemné formě informace, může mu ji správní orgán poskytnout i ústně, v takovém případě se obsah úkonu spočívajícího v poskytnutí informace poznamená do spisu. S právem účastníka na poskytnutí informace o řízení souvisí i jeho právo nahlížet do spisu podle ustanovení § 38 správního řádu, které můžeme považovat za další garanci práv zakotvených v ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny.<sup>19</sup>

Nestanoví-li zákon jinak, musí správní orgán podle § 36 odst. 3 správního řádu před vydáním rozhodnutí ve věci dát účastníkům možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Správní orgán tak učiní tím způsobem, že účastníky vyzve, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřili, a stanoví jim k

<sup>15</sup> JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád: komentář. 3. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 18 - 19.

<sup>16</sup> ustanovení čl. 38 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod

<sup>17</sup> nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 58/2000 ze dne 12. října 2000

<sup>18</sup> ustanovení § 36 odst. 1 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

<sup>19</sup> JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád: komentář. 3. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 144.

tomu přiměřenou lhůtu. Správní orgány nemusí dát účastníkovi řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí ve věci ve třech případech. Za prvé je to v případě, že tak stanoví zákon, tedy např. podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož v případě, že odvolací správní orgán napadené rozhodnutí nebo jeho část změnil, postupuje podle § 36 odst. 3 správního řádu, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem. Správní orgán nemusí dát před vydáním rozhodnutí ve věci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí také žadateli, jestliže jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje. Konečně se jedná i o situaci, kdy se účastník tohoto svého práva vzdal. Ústavněprávní rozměr ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu dovodil ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 329/2004 Ústavního soudu ČR, který k tomu uvádí, že: "Je porušením principu právního státu, který je zakotven v čl. 1 Ústavy ČR, a práva na soudní ochranu..., pokud správní orgán nedal stěžovateli možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění..., a soud v rámci přezkumu správních rozhodnutí k této okolnosti nepřihlédl..."<sup>20</sup> a Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. NSS 7 A 130/2002-28 doplňuje, že: "Ze správního spisu není zřejmé, že by správní řízení bylo zahájeno dříve než bylo žalobci doručeno rozhodnutí o odnětí licence... Z toho lze dovodit, že žádné správní řízení neproběhlo a správní orgán I. stupně zahájil správní řízení vydáním rozhodnutí o odnětí licence a tímto je také současně ukončil. Procesní postup, který zvolil správní orgán I. stupně a který byl bez výhrad akceptován i žalovaným tak představuje flagrantní porušení správního řádu. S tímto také úzce souvisí další důvodně namítaná nezákonnost spočívající v tom, že správní orgán I. stupně nesplnil svou povinnost vyplývající z ... citovaného zákona a nedal žalobci možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, když první úkon, který správní orgán I. stupně vůči žalobci učinil bylo doručení správního rozhodnutí..."<sup>21</sup>

Ve výše uvedeném smyslu je nutné upozornit i na ustanovení § 49 odst. 1 správního řádu, kde je uvedeno, že: "(1) Ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Nehrozí-li nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejmeně s pětidenním předstihem. Tuto povinnost nemá vůči účastníkovi, který se práva účasti na ústním jednání vzdal..."<sup>22</sup> a ustanovení § 51 odst. 2 správního řádu, kde je uvedeno, že: "(2) O provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Tuto povinnost nemá správní orgán vůči účastníkovi, který se vzdal práva účasti při dokazování..."<sup>23</sup> Aby účastník řízení mohl v rámci procesu dokazování podle správního řádu mohl realizovat svá práva podle ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny, je nutné, aby byl o provedení dokazování zamýšleném příslušným správním orgánem informován. Provádění důkazů, tedy dokazování, může být uskutečňováno v rámci ústního jednání, nebo mimo něj. V případě, že dokazování probíhá v rámci ústního jednání, má správní orgán povinnost o tomto jednání účastníky, pokud se tohoto práva nevzdali, vyrozumět s dostatečným, nejmeně pětidenním, předstihem. Tato informační povinnost správního orgánu však platí i v případě, že je důkaz prováděn mimo ústní jednání. Problematická je však skutečnost, že správní řád pro vyrozumění účastníků o dokazování mimo ústní jednání nestanoví přesnější lhůtu. Při stanovení lhůty musí správní orgán brát v úvahu zejména ustanovení § 4 správního řádu, podle kterého musí správní orgán uvědomovat o úkonu, který činí, s dostatečným předstihem, aby mohly dotčené osoby uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy, ustanovení § 39 správního řádu, podle kterého lhůta musí být skutečně přiměřená a její stanovení nesmí ohrozit účel řízení ani rovnost účastníků, a ustanovení § 71 správního řádu, podle kterého si správní orgán stanovením příliš dlouhé lhůty nemůže sám nepřiměřeně zkracovat lhůtu, ve které musí rozhodnutí vydat. Pravidlo včasného vyrozumění se však uplatní pouze tehdy, když nehrozí nebezpečí z prodlení, tedy když se nedá očekávat, že by posečkání několik dnů mohlo provedení důkazu znemožnit nebo ohrozit. Správní orgán také z logiky věci není povinen vyrozumět účastníka, který se vzdal práva své účasti na dokazování.<sup>24</sup>

Ustanovení § 49 odst. 1 a § 51 odst. 2 správního řádu jsou zároveň reflexí součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami ve smyslu ustanovení § 4 odst. 3 a 4 správního řádu, podle

<sup>20</sup> nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 329/2004 ze dne 3. března 2005

<sup>21</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. NSS 7 A 130/2002-28 ze dne 12. června 2003

<sup>22</sup> ustanovení § 49 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

<sup>23</sup> ustanovení § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

<sup>24</sup> JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád: komentář. 3. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 210 - 211.

níž správní orgán uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu, s dostatečným předstihem, resp. že správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Je možné shrnout, že i vyrozumění účastníka řízení o dokazování ze strany příslušného správního orgánu vedoucího řízení je jedním z esenciálních nástrojů pro uplatňování práv zakotvených v ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny.<sup>25</sup>

Na základě výše uvedeného je možné shrnout, že v procesu dokazování podle **správního řádu jsou základní lidská práva a svobody chráněna alespoň v základním rozsahu, i přes některé problémy, jejichž popis by dal na samostatný příspěvek.**

#### **4 OTÁZKA EFEKTIVITY**

Při zodpovězení třetí otázky, zda je právní úprava dokazování ve správním řádu dostatečně efektivní platformou příslušných správních orgánů pro získání poznatků klíčových pro vydání rozhodnutí, je nutné jednak odpovědět na otázku, zda právní úprava dokazování podle správního řádu z procesního hlediska zajišťuje nástroje pro efektivní postup příslušného správního orgánu při zjišťování klíčových poznatků a jednak na otázku, zda právní úprava dokazování podle správního řádu poskytuje příslušnému správnímu orgánu dostatečnou paletu důkazních prostředků, z nichž by vyabstrahoval dostatečné množství důkazů, na základě kterých je možné skutečnosti klíčové pro vydání rozhodnutí potvrdit, nebo vyvrátit. Efektivitu jakožto pojem je přitom z obecného hlediska možné definovat jako dosažení požadovaných výsledků s minimálním výdajem použitých zdrojů a času.

Co se týče první otázky, jako nástroj pro efektivní postup příslušného správního orgánu v procesu dokazování z procesního hlediska slouží zejména ustanovení § 52 odst. 2 správního řádu, kde je uvedeno, že: "...Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci..."<sup>26</sup> Podle § 52 správního řádu musejí účastníci správního řízení označovat důkazy na podporu svých tvrzení. Příslušný právní orgán jimi však není vázán a musí s ohledem na okolnosti daného případu vždy zvážit, jaké důkazy jsou skutečně potřeba ke zjištění stavu věci. Pokud by účastník navrhoval provedení desítek svědeckých výpovědí svých příbuzných a dobrých známých, nemusel by správní orgán provést výpověď ani jednoho z nich, pokud by neočekával jejich větší přínos pro posouzení věci, a mohl by daný případ objasnit na základě jiných a objektivnějších důkazů. Tímto způsobem je příslušný správní orgán chráněn proti zahlcení množstvím důkazních návrhů jednotlivých účastníků správního řízení. Na druhou stranu příslušný správní orgán ve smyslu ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění svého rozhodnutí musí relevantním způsobem vyložit, proč jednotlivé důkazní návrhy jednotlivých účastníků řízení neprovedl. Tímto je chráněn i samotný účastník řízení před libovůlí příslušného správního orgánu.<sup>27</sup>

Dalším nástrojem efektivního postupu příslušného správního orgánu v procesu dokazování jsou ustanovení § 36 odst. 1 a 82 odst. 4 správního řádu, kde je uvedeno, že: "(1) Nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy..." a "(4) K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve..." Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním...,<sup>28</sup> a tímto zakotvena zásada koncentrace správního řízení. Smyslem zásady koncentrace podle těchto ustanovení správního řádu je zabránit účastníkům řízení v neustálém předkládání nových skutečností a návrhů na provedení důkazů, které za určitých okolností mohou paralyzovat činnost příslušného správního orgánu či znemožnit věc pravomocně ukončit v zákonem stanovených lhůtách. Správní řízení je tak ovládáno zásadou „právo přeje bdělým,“ podle které je účastník řízení nucen aktivně hájit svá práva již před orgánem prvního stupně. Již v rámci řízení prvního stupně se tak uplatňuje subsidiarita procesních prostředků sloužících k ochraně procesních práv účastníka

<sup>25</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád: komentář. 3. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 210.

<sup>26</sup> ustanovení § 52 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

<sup>27</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád: komentář. 3. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 213.

<sup>28</sup> ustanovení § 36 odst. 1 a § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

řízení. Ten by tak měl veškeré jemu známé skutečnosti, námítky a prostředky k ochraně svých práv měl zásadně uplatnit již v prvním stupni.<sup>29</sup>

Ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu stanoví dvě základní situace pro uplatnění zásady koncentrace řízení. Co se týče té první, jednak samotný správní řád a jednak zvláštní procesní předpisy mohou stanovit případy a podmínky pro uplatnění zásady koncentrace. Např. podle ustanovení § 89 odst. 1 stavebního zákona závazná stanoviska dotčených orgánů, námítky účastníků řízení a připomínky veřejnosti musí být uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Podle ustanovení § 112 odst. 1 stavebního zákona potom stavební úřad zároveň s oznámením o zahájení stavebního řízení upozorní dotčené orgány a účastníky řízení, že závazná stanoviska a námítky, popřípadě důkazy, mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak k nim nebude přihlédnuto. V rámci druhé situace samotný příslušný správní orgán může svým usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy. Slabinou současné právní úpravy je však skutečnost, že ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu nestanoví žádné konkrétní podmínky či kritéria, jimiž se má správní orgán při vydání tohoto usnesení řídit. V tomto smyslu je zřejmě nutné vycházet z ustanovení § 39 odst. 1 správního řádu, podle něhož správní orgán určí usnesením účastníkovi přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí, přičemž určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Stejně podmínky by měly, v souvislosti s naplňováním základních zásad správního řízení, platit i pro aplikaci ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu, tedy že správní orgán může postupovat podle tohoto ustanovení pouze tehdy, je-li toho zapotřebí, a že jeho prohlášením, dokdy mohou účastníci činit své návrhy, nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Správní orgán může jím určenou lhůtu, v níž mohou účastníci činit své návrhy, na žádost účastníka usnesením přiměřeně prodloužit, a to opět za splnění výše uvedených podmínek, tedy že tím nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků.<sup>30</sup> Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. NSS 8 As 40/2010 – 59 k ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu uvádí, že: "Ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu představuje případ neúplné koncentrace, nikoli zakotvení koncentrační zásady v pravém slova smyslu..."<sup>31</sup> Tento právní názor vyplývá též z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. NSS 4 Ads 114/2009 - 49 ze dne 28. 8. 2009, kde Nejvyšší správní soud uvedl, že: "§ 36 odst. 1 správního řádu je nutno pokládat za nepravou či neúplnou koncentraci oproti koncentraci plné, která nastává, pokud zákon zároveň stanoví, že k později vzneseným návrhům správní orgán nepřihlíží. Proto nemohlo být marné uplynutí lhůty stanovené podle § 36 odst. 1 správního řádu důvodem k tomu, aby se stěžovatel vyjádřením žalobce vůbec nezabýval... Nebylo sporu, že žalobce podal vyjádření k zahájení správního řízení až po marném uplynutí stanovené lhůty. Správní řád upravuje v § 36 odst. 1 větě za středníkem fakultativní možnost správního orgánu stanovit lhůtu, ve které mohou účastníci řízení činit návrhy. Správní řád ovšem v citovaném ustanovení neřeší důsledky spojené s nedodržením stanovené lhůty. Ustanovení § 39 odst. 2 sice umožňuje na žádost prodloužit lhůtu stanovenou správním orgánem, nicméně správní řád na tomto místě neobsahuje úpravu, podle které k později předloženým důkazům správní orgán přihlédnout, a že o takovém následku je třeba účastníka řízení poučit..."<sup>32</sup>

Teorie i judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu se však již dlouhodobě shodují, že se zásadu koncentrace řízení není možné uplatnit v případě správního trestání, tj. postihování přestupků a jiných správních deliktů. Podle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích má obviněný z přestupku právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Tato procesní práva náležejí obviněnému po celou dobu řízení o přestupku. Zákon o přestupcích výslovně neomezuje jejich uplatňování na řízení v prvním stupni, a takové omezení není možno dovodit ani z povahy věci.<sup>33</sup>

Posledním nástrojem efektivního postupu příslušného správního orgánu v procesu dokazování je ustanovení § 71 odst. 1 a 3 správního řádu, podle kterých: "(1) Správní orgán je

<sup>29</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád: komentář. 3. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 351 - 352.

<sup>30</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád: komentář. 3. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 145.

<sup>31</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. NSS 8 As 40/2010-59 ze dne 23. března 2011

<sup>32</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. NSS 4 Ads 114/2009-49 ze dne 28. srpna 2009

<sup>33</sup> ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích



povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu... (3) Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba: a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhlášku osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ, b) nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny...,“<sup>34</sup> protože proces dokazování musí být příslušným správním orgánem dokončen před vydáním rozhodnutí ve věci.

Co se týče druhé otázky, množina důkazních prostředků je vymezena v ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu, kde je uvedeno, že: "K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek..."<sup>35</sup> Pro důkazní prostředky stejně jako pro všechny poklady pro vydání rozhodnutí platí stejná premisa, že jako důkazní prostředek je možné použít v podstatě cokoli, co má určitou vypovídací hodnotu pro dané řízení, může přispět ke zjištění stavu věci a bylo získáno v souladu se zákonem podle zásady legality ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu. Výčet důkazních prostředků, proces jejich provádění je upraven v ustanoveních § 53 - 56 správního řádu, uvedený v ustanovení § 51 správního řádu, je tedy pouze demonstrativní. Výslovně jsou normovány listiny, ohledání, svědecká výpověď a znalecký posudek. Podle ustanovení § 138 odst. 4 správního řádu může být důkazem například také protokol o zajištění důkazu. Podle ustanovení § 137 odst. 4 správního řádu však nemůže být jako důkazní prostředek použit záznam o podání vysvětlení, protože při jeho realizaci není zabezpečena možnost účastníků řízení být o něm vyrozuměn, resp. být mu přítomen.<sup>36</sup>

Dalo by se konstatovat, že z důvodu demonstrativního výčtu jednotlivých důkazních prostředků je příslušnému správnímu orgánu zajištěn dostatečný prostor pro provádění důkazů, přičemž navíc teorie i judikatura Nejvyššího správního soudu připouští ve správním řízení aplikaci analogie iuris, tedy použití důkazních prostředků standardně normovaných v jiných právních odvětvích, např. v oblasti trestního práva. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. NSS 4 As 27/2008 - 67 k tomu však také uvádí, že: "Analogii lze použít,... jen v omezeném rozsahu, a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem..."<sup>37</sup> a ve svém rozsudku ve vztahu k přestupkovému řízení sp. zn. NSS 4 As 189/2014-44 rozvádí, že: "Nejvyšší správní soud předeseílá, že také v oblasti správního trestání je možné za splnění příslušných podmínek (provedení rekognice je nezbytné ke zjištění skutkového stavu, relevantní právní předpis rekognici neupravuje a její provedení není v neprospěch účastníka řízení) vskutku analogicky aplikovat tento institut upravený v § 104b zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Nejvyšší správní soud ostatně již v rozsudku ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-95 vyslovil, že v přestupkovém řízení správní orgán rozhoduje o vině přestupce a o trestu za přestupek... Jak judikatura opakovaně dovodila, platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání soudní, a v řízení o přestupku je na místě analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis správního práva vůbec neřeší spornou otázku a analogie není k újmě účastníka řízení..."<sup>38</sup>

Příslušný správní orgán je tak např. v oblasti správního trestání velmi omezen. Jelikož zákon o přestupcích, jakožto obecný procesní právní předpis pro oblast přestupkového řízení, blíže neupravuje problematiku důkazních prostředků a jejich provádění, příslušný správní orgán musí k provedení důkazů použít důkazní prostředky vymezené v ustanoveních § 51 odst. 1 správního řádu, který se pro oblast postihování přestupků aplikuje subsidiárně, a za základ svého rozhodnutí vzít i další podklady uvedené v ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu, případně použít důkazní prostředky a za základ svého rozhodnutí vzít i další podklady vymezené v dalších právních předpisech upravujících postihování přestupků, které obsahují procesní výjimky a ve vztahu k přestupkovému zákonu se použijí speciálně. Pro oblast postihování jiných správních deliktů se

<sup>34</sup> ustanovení § 73 odst. 1 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

<sup>35</sup> ustanovení § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

<sup>36</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád: komentář. 3. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 209.

<sup>37</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. NSS 4 As 27/2008-67 ze dne 14. ledna 2009

<sup>38</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. NSS 4 As 189/2014-44 ze dne 23. ledna 2015

potom s procesními výjimkami stanovenými zvláštními právními předpisy použije pouze správní řád. Vzhledem k výše uvedenému tak není možné, aby příslušný správní orgán na základě analogie iuris použil k provedení důkazů důkazní prostředky, jako je např. rekonstrukce nebo vyšetřovací pokus, které jsou normovány v oblasti trestního práva, pokud by to bylo v neprospěch obviněného. Příslušný správní orgán je tak v oblasti správního trestání postaven do poměrně nekomfortní situace, kdy mu není, na základě zcela logického použití zásady zákazu analogie v neprospěch pachatele, dovoleno použít důkazní prostředky normované v zákoně č. 40/2009 Sb., trestním zákoníku, přičemž jejich použití k provedení důkazů by mohlo příslušnému správnímu orgánu usnadnit zjišťování okolností konkrétního případu. V oblasti správního trestání tak zřejmě nebude možná jiná cesta než některé důkazní prostředky standardně používané v rámci trestního řízení, a které by našly využití i v oblasti veřejné správy, příslušnými právními předpisy normovat.

## **5 ZÁVĚR**

Pokud bychom chtěli odpovědět na otázku, zda právní úprava dokazování podle správního řádu naplňuje základní teoretickoprávní požadavky kladené na proces dokazování, zda jsou v procesu dokazování podle správního řádu dostatečným způsobem chráněna základní lidská práva a svobody a zda je právní úprava dokazování podle správního řádu dostatečně efektivní platformou příslušných správních orgánů pro získání poznatků klíčových pro vydání rozhodnutí, není možné zaujmout zcela negativní stanovisko, ale také stanovisko zcela pozitivní. Právní úprava procesu dokazování podle správního řádu, jakožto předpisu upravujícího obecné správní řízení, může, jak bylo prokázáno výše, selhat v některých případech jeho společné aplikace se speciálním právním předpisem upravujícím určité specifické odvětví veřejné správy, aniž by tento speciální právní předpis problematiku procesu dokazování upravoval. Pochybnosti také budí skutečnost, že právní úprava dokazování podle správního řádu ve vztahu k některým důkazním prostředkům ne dostatečným způsobem reflektuje právní úpravu dokazování podle Listiny základních práv a svobod. Asi nejkřiklavějším příkladem je nemožnost účastníka řízení, zejména osoby obviněné ze spáchání správního deliktu, provést výslech svědka. I přes konstataci poměrně uspokojivého stavu právní úpravy dokazování podle správního řádu, jsou v ní z hlediska v úvodu položených otázek, patrné určité nedostatky.

### **Použitá literatura:**

- BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. Teorie práva. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004.  
BRUNA, E. Otázky právního procesu, Praha: Leges, 2010.  
JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád: komentář. 3. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011.  
MUSIL, J., KRATOCHVÍL, V., ŠÁMAL, P. et al. Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007.  
ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod  
zákon č. 500/2004 Sb., správní řád  
zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích  
zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon  
nález Ústavního soudu sp. zn. III ÚS 58/2000 ze dne 12. října 2000  
nález Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 329/2004 ze dne 3. března 2005  
rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. NSS 7 A 130/2002-28 ze dne 12. června 2003  
rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. NSS 4 As 27/2008-67 ze dne 14. ledna 2009  
rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. NSS 4 Ads 114/2009-49 ze dne 28. srpna 2009  
rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. NSS 8 As 40/2010-59 ze dne 23. března 2011  
rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. NSS 4 As 189/2014-44 ze dne 23. ledna 2015

**Kontaktní údaje:**

JUDr. Martin Škurek, Ph.D.

e-mail [martinskurek@upol.cz](mailto:martinskurek@upol.cz)

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

tř. 17 listopadu 8

771 11 Olomouc

Česká republika

## **DOKAZOVANIE V SPRÁVNOM SÚDNICTVE PODĽA SPRÁVNEHO SÚDNEHO PORIADKU SO ZRETEĽOM NA SPRÁVNE TRESTANIE**

Juraj Vačok

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnicka fakulta

**Abstract:** This contribution is focused to the changes in evidence-making procedure in Administrative Justice with the validity from the 1 July 2016 with regards to Administrative Punishment.

**Abstrakt:** Autor sa v práci venuje novým zmenám v dokazovaní v správnom súdnictve od 1. 7. 2016 so zreteľom na správne trestanie.

**Key words:** Administrative Justice, Administrative Punishment, Evidence, Administrative Justice Order, Administrative Responsibility, Criminal Responsibility

**Kľúčové slová:** správne súdnictvo, správne trestanie, dokazovanie, Správny súdny poriadok, administratívnoprávna zodpovednosť, trestnoprávna zodpovednosť

S účinnosťou od 1. 7. 2016 nadobudne účinnosť zákon číslo 162/1995 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len Správny súdny poriadok) upravujúci konania vo veciach kontroly jednotlivých foriem činnosti verejnej správy všeobecnými súdmi.<sup>1</sup> Tento právny predpis nahradí doterajšiu právnu úpravu nachádzajúcu sa v piatej časti zákona číslo 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších zmien (ďalej len Občiansky súdny poriadok).

Už doslova na prvý pohľad možno s ohľadom na rozsah Správneho súdneho poriadku predpokladať viacero zmien.<sup>2</sup> Tie sa dotkli aj dokazovania.

Všeobecná právna úprava dokazovania sa nachádza v druhej časti tretej hlavy Správneho súdneho poriadku s názvom Dokazovanie. Je tvorená §§ 119 – 132. Už zo samotného počtu paragrafov možno prezumovať, že pôjde o úpravu pomerne detailnú v porovnaní so súčasnou právnu úpravou v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, ktorá osobitne dokazovania vo všeobecnej rovine neupravuje.

Vo svojom článku sa zameriavam na analýzu novej všeobecnej právnej úpravy tohto inštitútu a jej porovnanie so súčasnou, ešte stále účinnou právnu úpravou. Sústredím sa na rozsah dokazovania a hodnotenie dôkazov. Na základe toho formulujem celkové závery.

### **ROZSAH DOKAZOVANIA**

Rozsah dokazovania vykonávaného správnymi súdmi je v Správnom súdnom poriadku vymedzený § 119. Podľa prvej vety tohto ustanovenia správne súdy vychádzajú zo skutkového stavu zisteného správnym orgánom,<sup>3</sup> ak tento zákon neustanovuje inak. Podľa druhej vety tohto paragrafu správny súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia alebo na rozhodnutie vo veci.

Úpravu rozsahu dokazovania nachádzame v súčasnej úprave v § 250i Občianskeho súdneho poriadku. Toto ustanovenie je zo systematického hľadiska začlenené do druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, teda do ustanovení upravujúcich prieskum právoplatných rozhodnutí, ale so zreteľom na § 250l odsek (2) Občianskeho súdneho poriadku ho možno použiť aj

---

<sup>1</sup> Správny súdny poriadok zavádza pojem správny súd.

<sup>2</sup> Uvedenú skutočnosť potvrdzuje aj skutočnosť, že zatiaľ čo Správny súdny poriadok obsahuje 495 paragrafov, súčasná právna v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku sa nachádza v 49 paragrafoch (pri tomto porovnaní je branný stav k 26. 8. 2015).

<sup>3</sup> Správny súdny poriadok používa pojem orgán verejnej správy.

na súdny prieskum neprávoplatných rozhodnutí upravený v tretej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

Podľa prvej vety § 250i Občianskeho súdneho poriadku je pre súd rozhodujúci skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia. Podľa druhej vety tohto ustanovenia súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie napadnutého rozhodnutia.

Pri porovnávaní § 119 prvej vety Správneho súdneho poriadku a § 250i prvej vety Občianskeho súdneho poriadku by sa mohlo zdať, že obe úpravy sú v svojej podstate rovnaké. Zastávam však názor, že nie je tomu tak.

Zatiaľ čo podľa súčasnej právnej úpravy je pre súd rozhodujúci skutkový stav existujúci v čase vydania správneho rozhodnutia, podľa úpravy v Správnom súdnom poriadku správny súd len vychádza zo skutkového stavu vydaného správnym orgánom.

Z koncepcného hľadiska predmetnú zmenu považujem za pomerne veľký posun k posilneniu postavenia správnych súdov vo vzťahu k verejnej správe. Je otázne, či je však tomu skutočne tak.

Rozsah dôkazov, ktoré môže správny súd vykonať, je uvedený v § 119 druhej vety Správneho súdneho poriadku. Sú to dôkazy nevyhnutné na preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia alebo na rozhodnutie vo veci. Tento rozsah je však z môjho pohľadu veľmi široký. Pokiaľ dávame súdom právomoc vykonať dôkazy nevyhnutné na rozhodnutie vo veci, vo vzťahu k meritu rozhodnutia môže ísť v podstate o hocijaký dôkaz, ktorý môže bližšie objasniť skutkový stav.

Pri hodnotení novej právnej úpravy rozsahu dokazovania je treba brať na zreteľ aj § 191 odsek (1) písmeno e) Správneho súdneho poriadku. Podľa tohto ustanovenia správny súd zruší napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ak zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci.

S ohľadom na toto ustanovenie sa naskytá otázka, či by správny súd mal vykonávať dôkazy nad rámec tých, ktoré sú v predloženej administratívnej spise. Za predpokladu, že bude z týchto dôkazov len vychádzať a vykonať ďalšie dôkazy, môže si určité sporné otázky vyriešiť sám. V prípade vykonávania ďalšieho dokazovania sa už dostáva do pozície súdu skutkového a vo vzťahu ku skutkovému stavu sa neobmedzuje len na otázku posudzovania náležitého zistenia skutkového stavu.

Z môjho pohľadu tu nastáva určitý rozpor dvoch princípov. Na jednej strane má súd povinnosť zrušiť rozhodnutie v prípade zistenia skutkového stavu. Na strane druhej však môže vykonávať dôkazy nad rámec dôkazov vykonaných správnym orgánom a tieto závery získaného v tomto procese by sa mali pretaviť do finálneho rozhodnutia.

Vo vzťahu k uvedenému je zaujímavé aj znenie § 120 Správneho súdneho poriadku. Podľa tohto ustanovenia vo vymedzených dôvodoch pod písmenami a) až c) správny súd nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom verejnej správy a môže sám vykonať dokazovanie.

Pokiaľ § 120 Správneho súdneho poriadku negatívne vymedzuje prípady, kedy správny orgán nie je viazaný skutkovým stavom, z iného ustanovenia by malo vyplývať, že v ostatných prípadoch je správny orgán viazaný skutkovým stavom zisteným orgánom verejnej správy. To však explicitne v Správnom súdnom poriadku uvedené nie je. V § 119 sa nachádza totiž len to, že orgán verejnej správy z tohto ustanovenia vychádza.

Odpoveď na zmenu postavenia správnych súdov v rámci dokazovania je možné nájsť v dôvodovej správe k § 119 návrhu Správneho súdneho poriadku.<sup>4</sup> Nachádza sa v nej, že správny súd v správnom súdnictve zásadne nevykonáva dokazovanie na zistenie skutkového stavu veci. Môže však vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie napádaného rozhodnutia.

S ohľadom na všetky tieto skutočnosti zastávam názor, že správny súd by sa ani po účinnosti Správneho súdneho poriadku nemal stať skutkovým súdom. Najmä s ohľadom na jeho § 191 odsek (1) písmeno e) by mal vychádzať z predloženého spisového materiálu a vo vzťahu k dokazovaniu skúmať primárne dostatočne naplnenie zásady materiálnej pravdy zo strany správneho orgánu. Z tohto dôvodu sa domnievam, že aj po nadobudnutí účinnosti Správneho súdneho poriadku bude správny súd viazaný skutkovým stavom s povinnosťou pri vykonávaní dôkazov obmedziť sa len na nutné minimum.

V tejto súvislosti je otázne, či by správny súd mal byť viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom, alebo by mal z tohto stavu len vychádzať. Za predpokladu snahy o aplikáciu

<sup>4</sup> Dôvodová správa je uverejnená na <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>, 24. 9. 2015.

kasačného princípu<sup>5</sup> sa domnievam, že by mal byť viazaný skutkovým stavom zisteným správny orgánom. Na druhej strane však je treba brať na zreteľ aj zásadu hospodárnosti a rýchlosti celého procesu. Vráťane procesu preskúmania rozhodnutia správneho orgánu do konečnej nenapadnuteľnosti tohto rozhodnutia.

Domnievam sa, že pokiaľ by rozhodnutiu správneho súdu bránilo doobjasňovanie určitých skutočností, správny orgán súd takéto dokazovanie vykonať. Uvedomujem si, že je to určité prelomenie kasačného princípu. Je však treba mať na zreteli aj praktické dopady rozhodnutí správneho súdu. Napríklad zrušenie rozhodnutia správneho orgánu a vrátenie veci na správny orgán môže spôsobiť v určitých prípadoch až niekoľkoročné oddialenie právoplatného rozhodnutia. Navyše v niektorých súdnych konaniach sa posudzovanie dodržania zásady materiálnej pravdy zo strany správneho orgánu nemusí týkať nutne rozhodnutia. V týchto konaniach je možné predpokladať, že súd bude ďalšie dôkazy vykonávať.<sup>6</sup>

Hranica medzi tým, či správny súd vykoná dôkaz alebo vráti vec pre nedostatočne zistený skutkový stav, je veľmi úzka. Domnievam sa, že ju bude potrebné posudzovať osobitne v rámci každého druhu správneho konania. Bude pritom na sudcoch, aby si uvedomili túto skutočnosť a súd posudzujúci primárne právne otázky nepretransformovali svojimi rozhodnutiami aj na súd skutkový.

### **ROZSAH DOKAZOVANIA VO VECIACH SPRÁVNEHO TRESTANIA**

Konanie vo veciach preskúmania rozhodnutí na úseku správneho trestania je osobitne upravené v tretej časti, druhej hlave Správneho súdneho poriadku s názvom Správna žaloba vo veciach správneho trestania. Dokazovanie je tu upravené v § 197.

Podľa prvej časti tohto ustanovenia súd vychádza zo skutkového stavu zisteného orgánom verejnej správy. Táto právna úprava je teda zhodná so všeobecnou úpravou vymedzenou v § 119 Správneho súdneho poriadku. V nasledovnom texte sú však upravené určité odchýlky.

V ďalšej časti § 197 sa uvádza, že správny súd môže doplniť vykonané dokazovanie orgánom verejnej správy. Tu zákonodarcu nedáva žiadne obmedzenie na rozdiel od druhej vety § 119 Správneho súdneho poriadku.

Predmetný postup zákonodarcu vo vzťahu k správne trestaniu považujem s ohľadom na medzinárodné záväzky Slovenskej republiky za logický. To najmä so zreteľom na článok 6 odsek 1. Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v ktorom je okrem iného vyjadrená aj požiadavka plnej jurisdikcie na súdy preskúmajúce rozhodnutia na úseku správneho trestania.<sup>7</sup>

Zaujímavosťou § 197 je aj skutočnosť, že priamo toto ustanovenie predpokladá možnosť účastníkov konania navrhovať dôkazy v rámci doplnenia dokazovania. V tejto súvislosti sa naskytá otázka, aký bude vzťah medzi správnym konaním a súdnym konaním pred správnym súdom.

V ideálnom prípade by malo celé dokazovanie prebehnúť pred správnym orgánom. To najmä s ohľadom na povinnosť správneho orgánu vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci uvedenú v § 5 odseku (3) zákona číslo 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších zmien (ďalej len správny poriadok). Navyše účastníci konania (v správnom trestaní sa to bude týkať najmä obvineného) majú povinnosť uvedenú v § 34 odseku (3) správneho poriadku navrhnúť na podporu tvrdení dôkazy, ktoré sú im známe.

So zreteľom na § 191 odsek (1) písmeno e) Správneho súdneho poriadku možno predpokladať, že správne orgány urobia všetko pre spoľahlivé zistenie stavu veci. Nie je totiž v záujme správnych orgánov, aby nedostatočne zistili skutkový stav a tak sa vystavovali riziku, že ich rozhodnutia budú zo strany správnych súdov zrušené. Na druhej strane v prípade účastníkov konania, a to najmä obvineného, existuje riziko, že aj vedome zámerne môžu zamlčať dôkazy, ktoré sú im známe.

Správny poriadok nesankcionuje nesplnenie povinnosti obvineného navrhnúť známe dôkazy na podporu svojich tvrdení. Zastávam názor, že správne súdy v takýchto prípadoch nebudú mať

<sup>5</sup> K jednotlivým princípom uplatňujúcim sa pri preskúmaní rozhodnutí pozri napríklad Jakab, Radomír, Molitoris, Peter, Jurko, Marcel. Správne právo procesné. Správne právo procesné. Košice:

<sup>6</sup> Príkladom je konanie o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy, kedy v určitých prípadoch spis ani nemusí byť k dispozícii.

<sup>7</sup> K tomu bližšie pozri napríklad Prášková, Helena. Rozhodovanie o správnych deliktach a plná jurisdikcie správnych súdov. In. Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, strany 138 – 149.

možnosť na tieto dôkazy neprihliadať. Za predpokladu, že budú nové dôkazy môcť prispieť k zisteniu skutkového stavu, správne súdu buď budú rušiť rozhodnutia správnych orgánov z dôvodu podľa § 191 odseku (1) písmena e) Správneho súdneho poriadku alebo sami vykonávať dokazovanie na náležité zistenie skutkového stavu. S ohľadom na všetky tieto skutočnosti je možné predpokladať, že v správnom trestaní sa správne súdy nestanú len súdmi posudzujúcimi primárne právne otázky. Do ich pôsobnosti budú patriť aj otázky skutkové.

### **HODNOTENIE DŮKAZOV VRÁTANE HODNOTENIA VO VECIACH TÝKAJÚCICH SA SPRÁVNEHO TRESTANIA**

Hodnotenie dôkazov ustanovuje Správny súdny poriadok v § 129. Podľa odseku (1) tohto ustanovenia dôkazy správny súd hodnotí podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti; pričom starostlivo prihliada na všetko, čo vyšlo počas konania najavo.

Predmetné ustanovenie nie je v právnom poriadku Slovenskej republiky žiadne novum. V podstate zhodne sa ustanovuje hodnotenie dôkazov v správnom konaní a aj občianskom súdnom konaní.<sup>8</sup> Obdobne je upravené hodnotenie dôkazov v trestnom konaní.<sup>9</sup>

V súčasnosti v rámci osobitnej úpravy správneho súdnictva nachádzajúcej sa v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku spôsob hodnotenia dôkazov explicitne upravený nie je. Neznamená to však, že spôsob hodnotenia dôkazov nie je aj pri týchto procesných postupoch stanovený. Podľa § 246c odseku (1) prvej vety Občianskeho súdneho poriadku sa primerane na konania v správnom súdnictve použijú ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti Občianskeho súdneho poriadku. Teda aj § 132 Občianskeho súdneho poriadku, systematicky zaradený do tretej časti Občianskeho súdneho poriadku, ktorý primárne upravuje hodnotenie dôkazov v občianskom súdnom konaní.

Z uvedeného možno vyvodiť, že § 129 odsek (1) Správneho súdneho poriadku nezakladá novú reguláciu hodnotenia dôkazov v správnom súdnictve. V podstate len priamo do právnej úpravy konaní pred správnymi súdmi zavádza pravidlo, na ktoré v súčasnosti účinná úprava správneho súdnictva len odkazuje. Je možné tak konštatovať, že nová účinná právna úprava hodnotenia dôkazov je zhodná s doterajšou úpravou správneho súdnictva.

Danú úpravu vo svojej podstate nepovažujem za problémovú. Je logické, že každý dôkaz vykonaný správnym súdom musí tento súd vyhodnotiť a rozhodnúť môže až na základe vyhodnotenia základných právnych a skutkových otázok.

V tomto bode je však potrebné sa vrátiť k vzťahu medzi hodnotením dôkazov v správnom konaní a konaní pred správnym súdom. Osobitne kvôli § 34 odseku (5) v ktorom sa nachádza, že správny orgán hodnotí dôkazy podľa svojej úvahy.<sup>10</sup> Je preto otázne, či hodnotenie týchto dôkazov nie je výsledkom správnej úvahy. Pokiaľ teda správny súd nanovo vyhodnocuje dôkaznú situáciu a vyhodnocuje správnosť vyhodnotenia dôkazov zo strany správneho orgánu, naskytá sa otázka, či v zásade nejde zo strany správneho súdu o preskúmanie správnej úvahy správneho orgánu.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> V správnom konaní je hodnotenie dôkazov upravené v § 34 odseku (5) správneho poriadku. Podľa tohto ustanovenia správny orgán hodnotí dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti. V občianskom súdnom konaní je hodnotenie dôkazov upravené v § 132 Občianskeho súdneho poriadku. Podľa tohto ustanovenia dôkazy súd hodnotí podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti; pritom starostlivo prihliada na všetko, čo vyšlo za konania najavo, včítane toho, čo uviedli účastníci.

<sup>9</sup> Podľa § 2 odseku (12) zákona číslo 301/2005 Z. z. Trestný poriadok orgány činné v trestnom konaní a súd hodnotia dôkazy získané zákonným spôsobom podľa svojho vnútorného presvedčenia založeného na starostlivom uvážení všetkých okolností prípadu jednotlivo i v ich súhrne nezávisle od toho, či ich obstaral súd, orgány činné v trestnom konaní alebo niektorá zo strán.

<sup>10</sup> Súhlasné stanoviská k predmetnej koncepcii hodnotenia dôkazov nachádzame aj v právnej teórii. Napríklad Matej Horvat uvádza: *Hodnotenie dôkazov opätovne prináleží správneho orgánu a znamená prisúdenie váhy jednotlivým dôkazom, ktoré vedie k finálnemu stanovisku k predmetu správneho orgánu k predmetu správneho konania* (Horvat, Matej. Vybrané kapitoly zo správneho práva. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm, 2014, strana 117).

<sup>11</sup> Na skutočnosť, že hodnotenie dôkazov v správnom konaní je vecou úvahy správneho orgánu upozornila napríklad Eva Babjaková v Babiaková Eva. Správne uváženie a jeho preskúmanie správnym súdom. In. Aktuálne otázky správneho konania, slovenská časť. Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax

Za predpokladu, že hodnotenie dôkazov správnym orgánom budeme považovať za správnu úvahu, je otázne, či pri preskúmvaní hodnotenia dôkazov správnym orgánom zo strany správneho súdu nepôjde správny súd nad rámec kontroly zákonnosti. Pokiaľ by v takomto prípade správny súd preskúmaval, či boli dôkazy zo strany správneho orgánu správne vyhodnotené, nešlo by o kontrolu zákonnosti rozhodnutia, ale len jeho správnosti.<sup>12</sup> To by však narážalo na § 27 odsek (3) Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého správny súd neposudzuje účelnosť, hospodárnosť a vhodnosť rozhodnutia orgánu verejnej správy.

Domnievam sa s ohľadom na zásadu voľného hodnotenia dôkazov vyjadrenú v § 34 odseku (5) správneho poriadku, že pokiaľ má správny orgán pri hodnotení dôkazov použiť úvahu, musí to byť úvaha správneho orgánu. Teda správna úvaha. Zákonodarca totiž aj tu dáva správnomu orgánu možnosť určite škály uváženia. Z tohto dôvodu si viem len veľmi ťažko predstaviť, že by sme pri vyhodnotení dôkazov vyhodnotili myšlienkové pochody správneho orgánu ako úvahu, ale nie ako úvahu správnu.

Pri takejto koncepcii by po správnosti správny súd mal skúmať len to, či správny orgán mal dostatok dôkazov na to, aby mohol vo veci rozhodnúť. Môže posúdiť, či zistenie skutkového stavu bolo dostatočné na posúdenie veci v súlade s § 191 odsekom (1) písmenom d) Správneho súdneho poriadku. Teda, či bola dodržaná zásada materiálnej pravdy.

Tu tiež však môžu nastať určité teoretické problémy, nakoľko pre správny orgán môže byť miera zistenia stavu vecí iná ako pre správny súd. Prísne vzaté, pokiaľ by správny súd nemohol posudzovať správnosť vyhodnotenia dôkazov, nemôže ani s určitosťou povedať, že správny orgán nemal dostatočne zistenú dôkaznú situáciu na to, aby vo veci mohol rozhodnúť.

Predmetnú koncepciu považujem v praxi za ťažko realizovateľnú. Pokiaľ správny súd má zhodnotiť, či bolo zistenie skutkového stavu správnym orgánom dostatočné na rozhodnutie vo veci, musí sa oboznámiť s vykonanými dôkazmi a spôsobom ich vyhodnotenia. Navyše podľa § 191 odseku (1) písmena f) Správneho súdneho poriadku je dôvodom na zrušenie správneho rozhodnutia aj to, ak skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu. Teda správny súd nutne bude musieť skúmať, ako boli dôkazy správnym orgánom vyhodnotené.

Osobitná situácia v tomto ohľade je v správnom trestaní tak fyzických ako aj právnických osôb. To najmä s ohľadom na požiadavku plnej jurisdikcie správneho súdu vyplývajúcu z článku 6 odseku 1. Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Navyše správny súd bude môcť podľa § 198 odseku (1) Správneho súdneho poriadku zmeniť druh alebo výšku sankcie alebo upustiť od uloženia sankcie. To bude možné však uskutočniť až po dodatočnom vykonaní dokazovania zo strany správneho súdu.

## **ZÁVER**

Právna úprava rozsahu dokazovania vykonávaná správnymi súdmi a hodnotenia dôkazov správnymi súdmi má veľký dosah na vzťah verejnej správy a správneho súdnictva pri preskúmvaní rozhodnutí. Čím väčšie oprávnenia budú v tejto oblasti súdom zverené, tým väčší vplyv na činnosť verejnej správy správne súdnictvo získa.

Môže sa zdať, že nová právna úprava v Správnom súdnom poriadku časti rozsahu dokazovania zotrvala v intenciách pôvodnej úpravy. V tejto súvislosti však nemožno ignorovať § 119, podľa ktorého správny súd len vychádza zo skutkového stavu zisteného orgánom verejnej správy. Teda podľa môjho názoru nie je viazaný skutkovým stavom, tak ako bol zistený správnym orgánom. Osobitosťou je vymedzenie rozsahu dokazovania v správnom trestaní, kde s ohľadom na článok 6 odsek 1. Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd o viazanosti správneho súdu skutkovým stavom zisteným orgánom verejnej správy nemožno v súčasnosti vôbec hovoriť.

Pri hodnotení dôkazov možno tvrdiť, že správny orgán využíva správnu úvahu. To však nič nemení na skutočnosti, že pokiaľ správny súd skúma náležité zistenie skutkového stavu správnym orgánom, musí sa nutne s vykonanými dôkazmi oboznámiť a tiež si ich pre seba nanovo vyhodnotiť.

---

organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 21. – 23. októbra 2010. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, strany 6 – 16.

<sup>12</sup> K rozdielu medzi nezákonnosťou a nesprávnosťou rozhodnutia pozri napríklad Škrobák, Ján. Preskúmvanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, strany 148-152.



Nie je možné skonštatovať, že zistenie skutkového stavu je nedostačujúce na posúdenie veci bez toho, aby sa správny súd oboznámil s dôkazmi a sám si pre seba ustálil, či sa z týchto dôkazov dá určiť záver prijatý orgánom verejnej správy.

V tejto súvislosti sa domnievam, že nová právna úprava dokazovania v konaní o preskúmanie rozhodnutí vydaných v správnom konaní a v správnom konaní na úseku správneho trestania neprináša žiadnu revolúciu. Je len potvrdením reálneho stavu neustále narastajúceho vplyvu súdnej moci na výkon verejnej správy.

Mohlo by sa zdať, že prísne dodržiavanie kasačného princípu by mohlo zaručiť verejnej správe doterajšie postavenie. Treba si však uvedomiť, že v finálne slovo s ohľadom na súčasné nastavenie systému a naše európske záväzky bude mať vždy súd. Domnievam sa preto, že do budúcnosti bude musieť zo strany súdov prichádzať aj k posudzovaniu skutkových otázok.

Uvedomujem si, že súdy nesmú nahrádzať činnosť správnych orgánov. Na druhej strane prísna aplikácia kasačného princípu pri dokazovaní môže mať za následok v našom rozbužnom systéme opravných prostriedkov konania trvajúce veľa rokov. S ohľadom na uvedené som presvedčený, že do budúcnosti bude musieť byť nanovo prehodený vzťah verejnej správy a správneho súdnictva, vymedzené vzájomné princípy ich fungovania, aby sme neparalyzovali správne konanie abnormálnou dĺžkou s nejasným koncom.

## **PŘESHraniční DOKAZOVÁNÍ - HAAGSKÁ ÚMLUVA O PROVÁDĚNÍ DŮKAZŮ VS NAŘÍZENÍ 1206/2001**

Jiří Valdhans

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

**Abstract:** Taking evidence is the back bone of civil proceeding. There are situations when cross border evidence taking is necessary. It is considered interference in national sovereignty but it may be overcome by the instruments of legal aid. This contribution analyses the Hague Convention on the Taking of Evidence Abroad and the EU Regulation on the taking evidence from the perspective of the Member States. It tries to answer the question whether the Convention may represent the relevant and useful instrument of cross border evidence taking next to the EU Regulation.

**Abstrakt:** Dokazování je považováno za páteř civilního procesu. Existují situace, kdy je dokazování potřeba realizovat pro účely řízení v jednom státě, ovšem na území státu druhého. To je ovšem považováno za zásah do suverenity tohoto druhého státu. Nicméně, tento problém může být překlenut prostřednictvím nástrojů právní pomoci. Tento příspěvek analyzuje Haagskou úmluvu o provádění důkazů v cizině a Nařízení EU o dokazování pohledem členských států Evropské unie. Hledá odpověď na otázku, zda je Úmluva vedle Nařízení ve vztazích mezi členskými státy ještě relevantním a využitelným právním nástrojem pro realizaci přeshraničního dokazování.

**Key words:** taking evidence, cross border, Hague Convention, Evidence Regulation, central authority, public order.

**Klíčové slová:** dokazování, přeshraniční, Haagská úmluva, Nařízení o dokazování, ústřední orgán, veřejný pořádek.

### **1 ÚVOD**

Proces dokazování je stěžejní součástí každého soudního řízení. Na tomto tvrzení nic nezmění ani skutečnost, kdy se v řízení navíc vyskytuje mezinárodní prvek, respektive předmětem řízení je vztah s mezinárodním prvkem a dokazování je třeba provést mimo hranice státu, v němž řízení probíhá. Může se jednat například o výslech svědka pobývajícího v jiném státě, který nemá tendenci reagovat dobrovolně na předvolání, nebo o ohledání listiny či jiného předmětu nacházejícího se v jiném státě.

Realizace dokazování mimo stát fóra zřetelně koliduje s teritorialitou práva a činností orgánů, které jej prosazují. Soud či jiný státní orgán jednoho státu není zásadně oprávněn realizovat své pravomoci na území státu druhého, aniž by to nepředstavovalo zásah do státní suverenity tohoto druhého státu. I přesto se však vyvinuly nástroje, které umožňují tento teritoriální aspekt překlenout. Jedná se o realizaci právní pomoci, tedy součinnosti orgánů jednoho státu prováděná pro účely řízení vedeného u orgánů jiného státu<sup>1</sup>, typicky na jejich žádost.

Právní pomoc obecně, stejně tak i v oblasti dokazování je regulována vnitrostátní úpravou každého státu, mezinárodními úpravami (mnohostrannými např. v prostředí Haagské konference mezinárodního práva soukromého i dvoustrannými o právní pomoci) a pro členské státy Evropské unie také přímo aplikovatelnými nařízeními. Vzhledem k tomu, že jak mezinárodní úmluvy, tak přímo aplikovatelná unijní úprava má aplikační přednost před vnitrostátním právem smluvních, resp. členských států, zaměříme svoji pozornost právě na tyto dvě roviny pramenů. Za účelem usnadnění přeshraničního dokazování byla v prostředí Haagské konference mezinárodního práva soukromého v roce 1970 přijata mnohostranná mezinárodní Úmluva o provádění důkazů v cizině ve věcech občanských a obchodních (dále jen „Úmluva“ nebo „Haagská úmluva“) s téměř šesti desítkami

---

<sup>1</sup> KUČERA, Z. Mezinárodní právo soukromé, s. 402-405

smluvních států,<sup>2</sup> mezi nimiž se nachází většina členských států EU. Shodná problematika je na unijní úrovni upravena Nařízením Rady (ES) č. 1206/2001 ze dne 28. května 2001 o spolupráci soudů členských států při dokazování v občanských nebo obchodních věcech, které platí na území všech členských států EU s výjimkou Dánska. Vzhledem k věcnému přesahu<sup>3</sup> obou těchto pramenů dochází na území členských států EU, které jsou zároveň smluvními státy Haagské úmluvy, k jejich vzájemné kolizi. Ta je řešena Nařízením v čl. 21 odst. 1, který explicitně stanoví aplikační přednost Nařízení jen ve vztazích mezi členskými státy. V ostatních případech se dle Nařízení plně uplatní Úmluva. Toto řešení však nelze dle našeho názoru označit za optimální. Vhodnější by bylo tyto otázky upravit přímo v základacích smlouvách, případně v rámci vymezení podmínek členství Evropské unie v Haagské konferenci mezinárodního práva soukromého nebo v rámci jednotlivých smluv. Řešit poměr mezi mezinárodní úmluvou a aktem přijatým Evropskou unií v unijním aktu je nesystémové.<sup>4</sup> Oba dokumenty jsou prameny odlišných systémů práva<sup>5</sup> a zvolené řešení má

<sup>2</sup> [http://www.hcch.net/index\\_en.php?act=conventions.status&cid=82](http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=82)

<sup>3</sup> Bude konkretizováno podrobněji dále.

<sup>4</sup> Není to však netypické, spíše naopak. Je tak postupováno u nařízení v oblasti evropského justičního prostoru standardně. Například Nařízení Brusel I (Nařízení Rady (ES) č. 33/2001 ze dne 22. prosince 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech) v čl. 69 obsahuje výčet mezinárodních smluv mezi členskými státy (dvoustranných smluv o právní pomoci). Shodné řešení využívá také nové nařízení Brusel I bis (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012 ze dne 12. prosince 2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech) v čl. 69, pouze seznam smluv je vyveden do zvláštního seznamu vypracovaného Komisí. I přesto, že procesní ustanovení v těchto předpisech nemají univerzální charakter, nedopadají na vztahy ryze intra-unijní. Koncepce pravidel upravujících příslušnost předpokládá celou řadu přesahů vůči třetím státům, například v situacích, kdy osoba ze třetího státu zahájí řízení před soudním orgánem členského státu vůči osobě s obvyklým pobytem na území členského státu. Jestliže mezi třetím státem a členským státem fóra existuje mezinárodní smlouva, je nutné z pohledu mezinárodního práva veřejného dle našeho mínění z důvodů dodržení mezinárodních závazků tohoto členského státu aplikovat tuto mezinárodní smlouvu.

Obecnější formulaci vztahu k mezinárodním smlouvám využívají unijní předpisy s kolizní úpravou smluvních a mimosmluvních závazkových vztahů, tj. nařízení Řím I (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. června 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I)) v článku 25 a Řím II (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 864/2007 ze dne 11. července 2007 o právu rozhodném pro mimosmluvní závazkové vztahy (Řím II)) článku 28. Dle obou těchto se ustanovení Nařízení nedotýkají použití mezinárodních úmluv, jejichž stranou je jeden nebo více členských států ke dni přijetí tohoto nařízení a které stanoví kolizní normy pro smluvní resp. mimosmluvní závazkové vztahy, tj. je stanovena přednost dotčených mezinárodních smluv. Pouze ty mezinárodní smlouvy uzavřené mezi dvěma či více členskými státy jsou nahrazeny Nařízeními.

<sup>5</sup> Bližší pohled na výše nastíněné řešení odhaluje jeho slabiny. Konflikt mezinárodní smlouvy uzavřené členským státem s unijním právem totiž řeší článek 351 SFEU. Toto ustavení ale dopadá jen na smlouvy sjednané se třetími státy, netýká se tedy smluvních vztahů mezi členskými státy navzájem. Problém dále spočívá ve faktu, že čl. 351 rozlišuje smlouvy na ty, které byly uzavřeny před vznikem EHS či přístupem nového členského státu a po něm. V závislosti na tom kdy a kým byla smlouva uzavřena, se pak dovozuje její poměr k unijnímu právu. Přednost unijního práva před takovou mezinárodní smlouvou přitom není pokaždé samozřejmá. Dokazuje to např. argumentace v rozhodčím nálezů vydaném ve věci *Eastern Sugar vs. Czech Republic*, kde byla rozhodčím soudem přednost unijního práva před dvoustrannou smlouvou uzavřenou členskými státy odmítnuta. Viz POTESŤA, M. *Bilateral Investment Treaties and the European Union. Recent Developments in Arbitration and Before the ECJ. The Law & Practice of International Courts and Tribunals* 8.2 (2009): 225-245. Dostupné na: [http://works.bepress.com/michele\\_potesta/1](http://works.bepress.com/michele_potesta/1). Problematická je i situace v případě dvoustranných smluv, které členské státy uzavřely po svém vstupu do Evropské unie. Ani na tyto smlouvy totiž článek 351 SFEU nedopadá. Ve prospěch přednostní aplikace takové smlouvy před unijním právem hovoří pravidlo obsažené v čl. 30 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, které stanoví přednost smlouvy pozdější. Toto řešení by nicméně před Soudním dvorem EU neobstálo. Srov. GHOURI, A., A. *Resolving Incompatibilities of*

jednostranný charakter.<sup>6</sup> Skutečností ale je, že tento problém je našťastí výhradne vnitro-unijní a nedotýká se třetích států.

Výsledné řešení vzájemné kolize obou pramenů je řešením v prostředí EU očekávatelným. Umožňuje nicméně<sup>7</sup> zachovávat v platnosti nebo uzavírat dohody nebo ujednání, které by více usnadňovaly dokazování, pokud jsou s Nařízením slučitelné. Toto oprávnění otevírá prostor pro úvahy, zda zůstává přes existenci Nařízení prostor pro využití Haagské úmluvy i ve vztazích mezi členskými státy EU, například proto, že by Úmluva věcně dopadala i na otázky Nařízením neupravené (v těchto situacích by ani konflikt obou předpisů nenastal), případně v otázkách Nařízením sice upravených, ovšem Úmluvou upravených jiným způsobem (muselo by se jednat o snadnější způsob prosazení). Následující příspěvek předestře možné řešení těchto úvah.

## **2 PŮSOBNOST HAAGSKÉ ÚMLUVY A NAŘÍZENÍ**

Tři ze čtyř působností u obou předpisů jsou zhodnotitelné poměrně jednoduše a navíc jsou pro naše další zkoumání méně významné. Jedná se o personální, teritoriální a časovou působnost. Časová působnost je vymezena účinností obou norem, teritoriální působnost smluvními státy Úmluvy resp. členskými státy EU.<sup>8</sup> Personální působnost není ani v jedné ze zkoumaných norem limitována vlastnostmi identifikovatelnými u stran řízení (státní příslušnost, domicil, obvyklý pobyt). Stejně pro nás tedy zůstává působnost věcná.

Věcná působnost obou norem je vymezena prostřednictvím několika ústředních pojmů, z nichž některé jsou společné oběma dvěma z nich, zbývající se formulačně liší. V tom případě se pokusíme identifikovat, zda se jedná o rozdíly formulační překlenutelné interpretačně, či zároveň i o rozdíly obsahové.

Ústředními pojmy společné oběma úpravám, jsou:

- věc občanská a obchodní: tento pojem omezuje působnost obou norem pouze na tento typ otázek, využití v řízeních o jiných otázkách je vyloučeno;
- zahájené nebo zamýšlené soudní řízení: spojení omezující dopad obou norem pouze pro využití při soudní řízení.

Věcná působnost je dále vymezena pojmy, které se již v obou normách odlišují. Samotná odlišnost textu však nemusí *a priori* znamenat různý aplikační výsledek, neboť ten je ovlivněn interpretací těchto pojmů:

- příslušný orgán vs příslušný soud: takto jsou označeny orgány, vůči nimž může být soudním orgánem, před nímž probíhá soudní řízení. Zatímco Úmluva umožňuje adresovat a žádost vůči příslušnému orgánu, Nařízení místo toho používá spojení příslušný soud, což se jeví jako spojení obsahově užší;
- provedení důkazu nebo jiného úkonu vs provedení dokazování: stejně jako u předcházejícího bodu se jeví formulace v Úmluvě jako obsahově širší, vedle provádění dokazování umožňuje provedení dalšího (jiného) soudního úkonu.

### **2.1 Ad věc občanská a obchodní**

Ani jeden ze zkoumaných předpisů toto spojení nedefinuje. Na rozdíl od Nařízení nemůže Haagská úmluva těžit z existence orgánu poskytujícího závaznou interpretaci diskutabilních pojmů. Dle dokumentů Haagské konference mezinárodního práva soukromého<sup>9</sup> existuje mezi smluvními státy dohoda o vyloučení trestních věcí.<sup>10</sup> Mezi zahrnuté věci patří krom zřejmých občanskoprávních

---

Bilateral Investment Treaties of the EU Member States with the EC Treaty: Individual and Collective Options, s 806–830

<sup>6</sup> Korektní řešení bylo naproti tomu zvoleno např. v Luganské úmluvě (1988) v čl. 54b, který jasně vymezuje dopad této úmluvy vůči jiným konkurenčním nástrojům. V případě Haagské úmluvy je ale problém v tom, že přistoupení neumožní pozměnit text této smlouvy a upravit jej potřebám Evropské unie. Řešením by mohla být např. výhrada.

<sup>7</sup> Viz čl. 21 odst. 2 Nařízení o dokazování

<sup>8</sup> Dánsko neaplikuje Nařízení, je však smluvním státem Haagské úmluvy.

<sup>9</sup> Viz např. Explanatory report, Ph. W. Amram, body 20 a 22, a zejména Report on the Work of the Special Commission on the Operation of the Convention of 18 March 1970 on the Taking of Evidence Abroad in Civil or Commercial Matters, 1978, s. 2

<sup>10</sup> Stejně tak i BESSO, C. Taking Evidence Abroad: From the 1970 Hague Convention to the 2001 European Regulation, s. 13

a obchodněprávních otázek také otázky rodinné, pracovní či insolvenční.<sup>11</sup> Naopak diskutabilní se jeví věci daňové a správní, kdy u některých z nich sice shoda na vyloučení panuje, u některých otázek ovšem nikoliv. Z jednání v rámci Úmluvy byl zaprotokolován dokonce velice vážný názor, že mezi věcmi občanskými a obchodními na straně jedné a daňovými a správními na straně druhé nelze dobře rozlišit.<sup>12</sup> Opakovaně je také upozorňováno na fakt, že některé země akceptují systémové řazení podané dožadujícím státem, zatímco v jiných zemích se jedná o otázku posuzovanou dožadným orgánem dle jeho *lex fori*.<sup>13</sup> Lze však obecně uzavřít, že Haagská úmluva dopadá na dokazování ve sporech ze vztahů mezi dvěma subjekty v rovném postavení.

Naopak u Nařízení nepředstavuje interpretace pojmu věc občanská a obchodní otázku nijak problematickou. Soudní dvůr EU se k tomuto pojmu několikrát vyjádřil, byť jej definoval spíše negativně<sup>14</sup> - vyloučeny jsou řízení mezi orgánem moci veřejné a soukromou osobou, ve kterých orgán veřejné moci jedná v rámci své pravomoci, respektive mezi osobou soukromou a osobou, na níž je přenesen výkon veřejné moci. Pokryta jsou řízení, kdy orgán veřejné moci (stát) jedná mimo rozsah svých veřejných pravomocí, neuplatňuje výkon veřejné moci.<sup>15</sup> Spojení v sobě dále zahrnuje řízení o soukromoprávní otázce, je-li tato řešena v rámci řízení trestního.<sup>16</sup> Nařízení je možné využít také při civilních řízeních o soukromoprávních následcích porušení soutěžního práva. Domníváme se, že vzhledem k této interpretaci je vyloučen dopad Nařízení na věci daňové a správní.<sup>17</sup> Máme za to, že na tom nic nemění skutečnost, že na rozdíl od řady jiných nařízení<sup>18</sup> vytvářejících Evropský justiční prostor, Nařízení výslovně svůj dopad na věci daňové a správní nevylučuje.<sup>19</sup> Jako stěžejní pro náš závěr spatřujeme právě interpretaci věci občanské a obchodní Soudním dvorem EU.<sup>20</sup>

## **2.2 Ad zahájené nebo zamýšlené soudní řízení**

Toto spojení využívané oběma předpisy poukazuje na skutečnost, že dokazování nemusí být požadováno pouze pro potřeby již probíhajícího řízení, ale i pro účely řízení, které má být zahájeno. Pojem zahájené soudní řízení není patrně nutné dále interpretovat, právní řády ve svých procesních předpisech přesně stanoví, který okamžik je považován za zahájení soudního řízení. Komplikovanější je možnost využití obou předpisů v ještě nezahájeném, ale zamýšleném soudním řízení. Amram v důvodové zprávě k Úmluva uvádí, že formulace má jasně naznačit, že pro její využití není nutná existence již probíhajícího řízení a že ji lze využít pro instituty známé *common law* jako „perpetuation of testimony” of an aged, dying or going witness“ nebo kontinentální právní instituty „l'enquête ad futurum“ nebo „la procédure valétudinaire“ či „Beweissicherungsverfahren“. Toto ustanovení bylo do Úmluvy začleněno, aby pokrylo situace, kdy je nutné dokazování provést pro účely budoucího řízení tehdy, kdy hrozí ztráta důkazu a důkaz je nezbytný při rozhodování merita sporu.<sup>21</sup>

<sup>11</sup> Report on the Work of the Special Commission of May 1985 on the Operation of the Convention, s. 2

<sup>12</sup> Report on the Work of the Special Commission of May 1985 on the Operation of the Convention, s. 2

<sup>13</sup> Report on the Work of the Special Commission on the Operation of the Convention of 18 March 1970 on the Taking of Evidence Abroad in Civil or Commercial Matters, 1978, p. 2, 3; Report on the Work of the Special Commission of May 1985 on the Operation of the Convention, p. 3, bod 2

<sup>14</sup> Viz např. 29/76 LTU Lufttransportunternehmen GmbH and Co and CO KG vs. Eurocontrol; 814/79 Staat der Nederlanden vs. Rüffer; 34/82 Martin Peters Bauunternehmung GmbH v Zuid Nederlandse Aannemers Vereniging

<sup>15</sup> C-266/01 Préservatrice Foncière TIARD vs. Staat der Nederlanden

<sup>16</sup> C-172/91 Sonntag vs. Waidmann

<sup>17</sup> K vyloučení těchto otázek také viz NUYS, A., SEPULCHRE, J. Taking of Evidence in the European Union under EC Regulation 1206/2001, 309-310

<sup>18</sup> Již výše zmíněná Regulations Brussels I, Brussels II bis, Rome I and Rome II

<sup>19</sup> Viz např. BESSO, C. Taking Evidence Abroad: From the 1970 Hague Convention to the 2001 European Regulation, s. 13

<sup>20</sup> Shodně také PRACTICE GUIDE FOR THE APPLICATION OF THE REGULATION ON THE TAKING OF EVIDENCE, 2005

<sup>21</sup> NUYS, A., SEPULCHRE, J. Taking of Evidence in the European Union under EC Regulation 1206/2001, s. 312; shodně také Conclusions and Recommendations of the Special Commission on

Rozšíření i na zamýšlená soudní řízení však vyvolává praktické problémy, které lze soustředit ke specifickému common law institutu „pre-trial discovery“.<sup>22</sup> Na žádost Velké Británie byla do čl. 23 Úmluvy začleněna možnost přijetí výhrady vylučující použití na pre-trial discovery of documents.<sup>23</sup> Smyslem výhrady však nebylo vyloučit dopad Úmluvy na veškerá dožádání typu pre-trial discovery, ale na taková dožádání, která nespecifikují dostatečně důkaz, který má být obdržén či realizován.<sup>24</sup> V roce 2003 proto bylo přijato doporučení, aby státy svoji výhradu dle čl. 23 formulovaly co nejpresněji a vyhlyly se obecným formulacím, resp. již existující výhrady přeformulovaly.<sup>25</sup>

V souvislosti s Nařízením se diskuze o pre-trial discovery neobjevují. Složení členských států EU ani nenasvědčuje tomu, že by se mělo jednat o problematické téma, i vzhledem k výše popsanému přístupu Velké Británie, jejímž právnímu řádu je tento institut sice znám, nicméně jeho dosah je vnímán restriktivněji, než ve Spojených státech. Na druhou stranu, jak podotýká Besso, Nařízení neobsahuje vyloučení tohoto institutu, proto v případě takového dožádání (např. anglický disclosure order) by měly soudy v příslušném členském státě reagovat kladně a žádosti vyhovět.<sup>26</sup>

Výslovně není řešena otázka, zda lze tyto předpisy využít také pro účely alternativy k soudnímu řízení, tj. řízení rozhodčího. Důvodová zpráva k Úmluvě se odvolává na jednoznačný závěr Komise III, v jejíž gesci Úmluva vznikala. Podle něj jsou rozhodčí soudy vyloučeny z definice pojmu soud a rozhodčí řízení tedy není možné označit za soudní řízení. Z dalších dokumentů již tak striktní závěry nevyplývají. Speciální komise v závěrech ze svého jednání v roce 2003<sup>27</sup> uvádí, že v souladu s vnitrostátním právem některých států je možné instituty Úmluvy využít i pro účely rozhodčího řízení, jestliže případné dožádání je učiněno soudním orgánem státu, v němž rozhodčí řízení probíhá. Lze tedy dovodit, že dožádání musí být učiněno v rámci tzv. pomocné funkce, kterou mohou dle *lex arbitri* poskytovat obecné soudy soudům rozhodčím.

---

the practical operation of The Hague Apostille, Service, Taking of Evidence and Access to Justice Conventions (2 to 12 February 2009), bod 47

<sup>22</sup> Pre-trial discovery představuje postup, kdy strana žádá po soudu, aby přikázal druhé straně sdělení informací či předložení dokumentů. Vyžádání důkazu je tedy autorizováno soudem. Nejedná se přitom o provádění důkazů před samotným zahájením soudního řízení, ale v jeho úvodní fázi, kdy se soud či porota seznamují s důkazy. Viz např. Vysvětlení podané odborníky USA v Report on the Work of the Special Commission of May 1985 on the Operation of the Convention, s. 6. Zástupci zemí civil law se na jednáních v rámci Hague Conference opakovaně kvůli neexistenci obdobného institutu vyjadřovali k pre-trial discovery negativně jako o postupu being unreasonable or overly burdensome. Zároveň je ale upozorňováno na fakt, že spojení důvodů pro odmítnutí provedení důkazu v čl. 12 a výhrady v čl. 13 může být přehnaně limitující a vést k odmítání Hague Convention justičními orgány ve Spojených státech – viz Report on the Work of the Special Commission of May 1985 on the Operation of the Convention, s. 7

<sup>23</sup> Výhrada dopadá pouze na listinné důkazy, nikoliv na jiné důkazní prostředky, jako např. svědectví - Conclusions and Recommendations of the Special Commission on the practical operation of The Hague Apostille, Evidence and Service Conventions (28 October to 4 November 2003), bod 35.

<sup>24</sup> Report on the Work of the Special Commission on the Operation of the Convention of 18 March 1970 on the Taking of Evidence Abroad in Civil or Commercial Matters, 1978, s. 3. Zpráva také s poukazem na nedostatečné přípravné práce na Hague Convention obsahuje odůvodnění požadavku Velké Británie na začlenění výhrady (následně začleněné do textu výhrady), z něhož vyplývá, že výhrada má pokrýt pouze ty případy, kdy je po straně požadováno:

- a) to state what documents relevant to the proceedings to which the Letter of Request relates are, or have been, in his possession, custody or power; or
- b) to produce any documents other than particular documents specified in the Letter of Request as being documents appearing to the requested court to be, or to be likely to be, in his possession, custody or power.

<sup>25</sup> Conclusions and Recommendations of the Special Commission on the practical operation of The Hague Apostille, Evidence and Service Conventions (28 October to 4 November 2003), body 28-36.

<sup>26</sup> BESSO, C. Taking Evidence Abroad: From the 1970 Hague Convention to the 2001 European Regulation, s. 15

<sup>27</sup> Conclusions and Recommendations of the Special Commission on the practical operation of The Hague Apostille, Evidence and Service Conventions (28 October to 4 November 2003), bod 38

Předpisy Evropského justičního prostoru standardně svůj dopad na rozhodčí řízení vylučují. Tento striktní závěr se však dle interpretace Soudního dvora EU neuplatní na obligatorní rozhodčí řízení, v němž rozhodci jako stálý orgán aplikují právo.<sup>28</sup>

### **2.3 Ad příslušný orgán vs příslušný soud**

Dle Nařízení s sebou vzájemně komunikují příslušné soudy. V Úmluvě ovšem příslušný soud ve státě dožadujícím adresuje žádost příslušnému orgánu státu dožádání. Označení příslušný orgán je označením širším. Zahrnuje jak justiční orgány, tak další osoby, pokud tyto vykonávají dle práva fóra činnosti justičního orgánu, např. notáři či advokáti.<sup>29</sup> Situaci ovšem v režimu Úmluvy dále usnadňuje skutečnost, že žádost není adresována příslušnému orgánu přímo, ale je adresována Ústřednímu orgánu dožádaného státu, který ji dále předává příslušnému orgánu. Přístup Ústředních orgánů je spíše liberální, za relevantní nepovažují označení orgánu, ale charakter jeho činnosti, která musí mít soudní povahu.<sup>30</sup>

Nařízení používá pouze pojem soudní orgán. Pojem soud, resp. soudní orgán byl interpretován Soudním dvorem EU.<sup>31</sup> Proto orgány, které jednájí nezávisle na jiných státních orgánech, jejichž rozhodnutí jsou vydána v řízení vykazující znaky soudního řízení založeného na zásadě spravedlivého procesu lze považovat za soudní orgány bez ohledu na jejich označení, a to včetně trestních či administrativních tribunálů nebo advokátních komor.<sup>32</sup> V tomto ohledu považujeme přístup obou předpisů, i přes jinou textaci, za shodný.

### **2.4 Ad provedení důkazu nebo jiného soudního úkonu vs provedení dokazování**

Zpráva Speciální komise z roku 1978<sup>33</sup> poukazuje na tendenci k extenzivnímu přístupu zahrnujícím všechny možné důkazní prostředky. Zřejmými prostředky jsou výslechy a ohledání listiny či jiného předmětu, explicitně jsou dále uvedeny dotazy na změnu v osobním stavu či způsobilosti, výpis z veřejného rejstříku, či získání stanoviska specializovaného orgánu v rodinněprávních otázkách. Lze podat žádost o zpracování určitého dokumentu včetně písemného svědectví, znaleckého posudku nebo stanovení opatrovníka.<sup>34</sup> Mimo dosah zůstávají soudní úkony v čl. 1 odst. 3. Amram v Explanatory Report uvádí, že omezením pro výklad toho, co spadá pod pojmy důkaz a jiný soudní úkon je dáno také tím, že se musí jednat o jednání „justiční“. Upozorňuje na možnost odmítnutí požadavku dle čl. 12 písm. a), pokud by v dožádaném státě provedení daného úkonu nebylo soudním úkonem. Praxe zná příklady, kdy německý Bundesgerichtshof požádal o provedení krevního testu k prokázání otcovství v Itálii, francouzský Cour d'appel of Versailles požádal o realizaci vyšetřování ve Španělsku nebo anglický English High Court vydal příkaz k domovní prohlídce bytu v Paříži.<sup>35</sup>

Ani Nařízení neobsahuje definici spojení „provedení dokazování“. Nuys na jedné straně uvádí, že Nařízení má být interpretováno extenzivně tak, aby pokrylo veškeré prostředky dokazování. Upozorňuje ale na chybějící rozšíření z Úmluvy, které dále spojuje se zněním čl. 4

<sup>28</sup> 61/65 Vaassen-Goebbels v Beambtenfonds voor het Mijbedrijf a dále 109/88 Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark v Dansk Arbejdsgiverforening, acting on behalf of Danfoss

<sup>29</sup> Report on the Work of the Special Commission on the Operation of the Convention of 18 March 1970 on the Taking of Evidence Abroad in Civil or Commercial Matters, 1978, s. 4-5.

<sup>30</sup> Report on the Work of the Special Commission of May 1985 on the Operation of the Convention, s. 3

<sup>31</sup> C-414/92 Solo Kleinmotoren GmbH v Emilio Boch

<sup>32</sup> WAUTELET, Patrick. Article 32, s. 537. Dále viz také BRIGGS, A. Civil Jurisdiction and Judgments, s. 494 nebo VAŠKE, V. VAŠKE, V. Uznání a výkon cizích rozhodnutí v České republice, s. 29

<sup>33</sup> Report on the Work of the Special Commission on the Operation of the Convention of 18 March 1970 on the Taking of Evidence Abroad in Civil or Commercial Matters, 1978, s. 3

<sup>34</sup> NUYS, A., SEPULCHRE, J. Taking of Evidence in the European Union under EC Regulation 1206/2001, s. 311

<sup>35</sup> BESSO, C. Taking Evidence Abroad: From the 1970 Hague Convention to the 2001 European Regulation, s. 15

Nařízení a Přílohy A.<sup>36</sup> Dovojuje proto, že Nařízení je primárně zaměřeno na dva typy dokazování: výslech osoby a ohledání listiny nebo jiného předmětu.<sup>37</sup> Jestliže se Nuys zaměřuje na text Nařízení, konkrétně čl. 4 odst. 1 písm. e) a f) a dovojuje možnost využití Nařízení na důkazní prostředky uvedené pouze v těchto dvou písmenech, opomíjí při tom znění čl. 4 odst. 1 písm. d). Podle něj má žádost obsahovat popis dokazování, jež má být provedeno. Jedná se o zcela obecnou formulaci umožňující široký výklad. Až následná písmena e) a f) konkretizují obsah žádosti v situacích, pokud je žádáno o výslech osoby nebo ohledání listiny nebo jiných předmětů. Nedomníváme se proto, že Nařízení dopadá pouze na výslechy či ohledání. Obdobně také např. Besso žádné takové omezení nezmiňuje a v souvislosti s Nařízením počítá jak s úkony, které může provést soud, tak s úkony vyžadující účast třetí osoby (zpracování dokumentů, expertní posudky, písemné výpovědi).<sup>38</sup>

### **3 POSTUPY PŘI DOŽÁDÁNÍ PROVEDENÍ DŮKAZU**

O co menší rozdíly existují ve vymezení věcné působnosti obou předpisů, o to větší rozdíly existují v mechanismech, kterými je možné o provedení důkazu v dožádaném státě požádat. Oba vychází z premisy, která již byla nastíněna v úvodu, a to, že provádění důkazů v jednom státě pro průběh řízení ve státě druhém, je zásahem do státní suverenity státu prvního. Způsob vypořádání se s tímto východiskem je však odlišný. Máme za to, že důvody rozdílu jsou evidentní. Úmluva je normou přijatou suverénními státy s cílem usnadnit přeshraniční dokazování, ovšem stále v intencích představ o možných zásazích do vlastní suverenity. Naopak Nařízení je sekundárním pramenem nadstátního celku, kdy státy odevzdaly část své svrchovanosti tomuto celku a podrobily se dopředu jeho vůli, byť se na její tvorbě aktivně podílí. Je proto zřejmé, že zásahy, k nimž může přikročit EU a vtělit je do Nařízení, mohou být pružnější a výraznější (ve smyslu zásahu do suverenity), než mechanismy přijaté v Úmluvě.

- Úmluva umožňuje provedení důkazu následujícími třemi způsoby:
- dožádání (letter of request) zaslané ústřednímu orgánu, který jej předá příslušnému orgánu svého státu;
- provádění dokazování prostřednictvím diplomatických zástupců a konzulárních úředníků;
- a provádění dokazování prostřednictvím komisionářů.

Základním mechanismem je dožádání, které je zasláno buď přímo ústřednímu orgánu dožádaného státu, nebo prostřednictvím ústředního orgánu státu dožadujícího (rozhodující je stanovení postupu v dožadujícím státě). Žádost musí být zpracována buď v jazyce dožádaného státu, případně v angličtině nebo francouzštině. Každý stát má možnost uvést ještě další jazyky. Standardně dožádané státy postupují dle svých procesních norem. Úmluva ovšem umožňuje vznést žádost na použití zvláštní formy (dle práva dožadujícího státu). Tato žádost může být odmítnuta pouze pokud je tato zvláštní forma neslučitelná s právním řádem dožádaného státu, nebo by její použití nebylo možné buď s ohledem na soudní zvyklosti dožádaného státu nebo pro nesnáze v praxi. Pojem neslučitelnost nemá být vykládán ve smyslu jinakost, ale jak uvádí Amram, mělo by se jednat o rozpor s ústavními principy – lze tedy patrně přirovnat k rozporu s veřejným pořádkem. Pojem nemožnost byl nahrazen původně zamýšlený pojem nepraktičnost, což samo o sobě naznačuje posun, kterého chtěli autoři výsledného textu dosáhnout.

Odmítnutí žádosti jako takové je možné na základě dvou taxativně vymezených důvodů, a to:

- a) výkon v dožádaném státě nepatří do pravomoci justičních orgánů nebo
- b) dožádaný stát dojde k závěru, že vzhledem k povaze výkonu dožádání by byla dotčena jeho svrchovanost nebo bezpečnost.

Diplomatictí zástupci a konzulární úředníci mohou provádět dokazování ve státě výkonu své funkce vůči příslušníkům svého domácího státu, bez použití donucení a pouze tehdy, pokud jsou k tomu oprávněni dle práva svého státu. Samotná Úmluva jim k tomu oprávnění nedává. Není potřeba souhlasu státu, v němž má být dokazování provedeno, ledaže si to tento stát vymíní. Naopak takové svolení je třeba, pokud má být dokazování realizováno vůči státnímu příslušníkovi státu výkonu funkce nebo státu třetího. Stát výkonu funkce však může prohlásit, že takové povolení

<sup>36</sup> Příloha výslovně upravuje následující: 12.2.: Výslech svědků; 12.3. Další dokazování – 12.3.1 Listiny, které mají být přezkoumány; 12.3.2 Předměty, které mají být ohledány.

<sup>37</sup> NUYS, A., SEPLUCHRE, J. Taking of Evidence in the European Union under EC Regulation 1206/2001, s. 311

<sup>38</sup> BESSO, C. Taking Evidence Abroad: From the 1970 Hague Convention to the 2001 European Regulation, s. 13



není nutné. Obdobně je přístupováno k dokazování prováděnému komisionářem. Prováděny mohou být důkazy, které nejsou inkompatibilní s právem státu výkonu funkce, a to způsobem dle práva státu, kde probíhá řízení, jestliže tento způsob není zakázán právem státu výkonu funkce.

Úmluva tedy sice umožňuje zásah do státní svrchovanosti možností provést důkaz na území jiného státu, ovšem pouze prostřednictvím Ústředního orgánu, nebo po souhlasu státu místa provádění důkazu. Jedinou výjimkou jsou kroky diplomatických zástupců vůči státním občanům svého státu a i tato výjimka může být omezena.

Nařízení přistupuje ke zkoumané problematice odlišně. Sice také počítá s existencí Ústředního orgánu, jeho funkce je ale odlišná. Nejedná se o těleso, přes nějž prochází veškerá dožádání, ale pouze o orgán pro předávání informací soudům a zejména hledající řešení případných obtíží, které mohou vzniknout v souvislosti se žádostmi. Nařízení je postaveno na principu decentralizace, tedy komunikace mezi soudem žádajícím a soudem dožádaným. Soudy ve členských státech mají komunikovat přímo, bez nutnosti další asistence (viz čl. 2). Komunikace má probíhat v jazyce dožádaného soudu, případně v jazycích dalších, které dožádaný stát označí.<sup>39</sup> Na rozdíl od Úmluvy obsahuje Nařízení také lhůtu pro vyřízení žádosti, a to max. 90 dnů od přijetí žádosti. Pro usnadnění komunikace Nařízení předpokládá použití formulářů pro jednotlivé úkony. Rozhodným právem pro provedení důkazu je, shodně jako u Úmluvy lex fori místa provádění důkazu. Žadající soud může požádat o postup dle svého práva, který může být odmítnut pouze v případě neslučitelnosti s právem dožádaného státu nebo z důvodu závažných praktických překážek. Zejména u druhého důvodu je patrná snaha o ještě výraznější omezení než u Úmluvy s ohledem na zdůraznění významnosti.

Výrazněji jsou také omezeny taxativní důvody pro odmítnutí žádosti. Jestliže odhlédneme od zřejmých důvodů, tj. že žádost nespadá do působnosti Nařízení, nebo k vyřízení žádosti podle právních předpisů členského státu dožádaného soudu nejsou příslušné orgány moci soudní, jsou dalšími důvody nedoplnění neúplné žádosti a nesložení záruky nebo zálohy. Na rozdíl od Úmluvy nelze využít důvod v podobě veřejného pořádku.<sup>40</sup> Nařízení je proto významně blíže automatizovanému výkonu žádosti.<sup>41</sup>

Převratnou novinkou zavedenou Nařízením je přímé dokazování dožadujícím soudem, které je možné provést pouze dobrovolně bez donucovacích prostředků. V tomto případě je posílena pozice Ústředního orgánu dožádaného státu, který musí s takovým postupem vyslovit souhlas. Ten je oprávněn neudělit v případě, jestliže přímé dokazování odporuje základním právním zásadám dožádaného státu, což opět koresponduje s koncepcí výhrady veřejného pořádku.

#### **4 ZÁVĚR**

Co z výše uvedeného plyne pro námi položenou otázku, zda lze těžit mezi členskými státy EU z koexistence Úmluvy a Nařízení? Máme za to, že v zásadě nikoliv. Pouze s výhradou toho, že v prostředí Úmluvy není zcela zřetelné vyloučení věcí daňových a správních a v tomto ohledu by tedy bylo možné konstatovat, že věcný rozsah Úmluvy může být vnímán širěji. S výjimkou možného rozdílu ve věcném vymezení obou právních předpisů je zřejmé, že Nařízení představuje z hlediska využitých mechanismů pružnější, časově předvídatelnější a z tohoto pohledu tedy lepší nástroj k provádění přeshraničního dokazování. Prostor pro využití Úmluvy mezi členskými státy tedy nezbývá.

#### **Použitá literatura:**

KUČERA, Z. Mezinárodní právo soukromé, 7. vyd. Brno: Doplněk, 2009, 464 s.

BESSO, C. Taking Evidence Abroad: From the 1970 Hague Convention to the 2001 European Regulation, s. 13, <http://www.processocivile.org/saggi%5CARTPRO0001.pdf> (citováno 20. 6. 2014)

<sup>39</sup> Tyto informace, stejně o prostředky komunikace nebo manuály usnadňující orientaci v ustanoveních Nařízení, jsou k dispozici prostřednictvím webového portálu Evropského soudního atlasu ve věcech občanských, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/judicialatlascivil](http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil)

<sup>40</sup> Shodně také PRACTICE GUIDE FOR THE APPLICATION OF THE REGULATION ON THE TAKING OF EVIDENCE, 2005

<sup>41</sup> NUYS, A., SEPULCHRE, J. Taking of Evidence in the European Union under EC Regulation 1206/2001s. 332

- BRIGGS, A. Civil Jurisdiction and Judgments, 4. vyd. London: LLP – Norton Rose, 2005, 745 s.
- GHOURI, A., A. Resolving Incompatibilities of Bilateral Investment Treaties of the EU Member States with the EC Treaty: Individual and Collective Options. European Law Journal. Volume 16, Issue 6, s 806-830.
- NUYTS, A., SEPULCHRE, J. Taking of Evidence in the European Union under EC Regulation 1206/2001, In: Business Law International, 2004, No. 3, s. 309-310
- VAŠKE, V. Uznání a výkon cizích rozhodnutí v České republice, Praha: C.H.Beck, 2007, 496 s.
- WAUTELET, Patrick. Article 32. In MAGNUS, Ulrich; MANKOWSKI, Peter. Brussels I Regulation. Second Edition. Munich: Sellier European Law Publishers, 2012. s. 535-546.

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D.  
jiri.valdhans@law.muni.cz  
Masarykova univerzita, Právnická fakulta  
Veveří 70  
611 80 Brno  
Česká republika

# DAŇOVÁ KONTROLA A DOKAZOVANIE V DAŇOVOM KONANÍ

Martin Vernarský

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

**Abstract:** Contribution is focused on tax control as a process leading to evidence usable for tax proceeding as result. Exercise of procedural principles of tax proceeding during tax control is analysed, as well as rights and duties of controlled taxpayer aiming to clear facts determining correct assessment of the tax.

**Abstrakt:** Príspevok je zameraný na daňovú kontrolu ako proces, ktorého výsledkom je dôkazný prostriedok využiteľný pre daňové konanie. Skúma sa uplatnenie procesných zásad daňového konania pri daňovej kontrole, ako aj práva a povinnosti kontrolovaného daňového subjektu, ktorých cieľom je objasnenie skutočností rozhodujúcich pre správne určenie dane.

**Key words:** tax control, proofs, tax proceeding

**Kľúčové slová:** daňová kontrola, dokazovanie, daňové konanie

## 1 ÚVOD

Dokazovanie v daňovom konaní predstavuje náročný myšlienkový postup zamestnancov správcov daní, ktorý smeruje k závažným následkom na daňové subjekty. Právnu reguláciu dokazovania v daňovom konaní, ale hlavne jej praktické uplatňovanie tak možno v istom zmysle charakterizovať ako jadro daňového konania. Kvalita dokazovania determinuje jednak úroveň dodržiavania procesných práv účastníka konania, no v neposlednom rade aj úroveň plnenia daňových príjmov verejných rozpočtov. Procesné vady dokazovania v daňovom konaní totiž môžu viesť až k zrušeniu rozhodnutia vydaného v daňovom konaní súdom v správnom súdnictve, čo môže mať za následok, že aj keď konkrétny daňový subjekt mal hmotnoprávnú povinnosť platiť daň, v skutočnosti sa táto suma do príslušného rozpočtu nedostane včas pre procesné pochybenia správcu dane.

Daňová kontrola ako právom regulovaný inštitút správy daní s dokazovaním bytostne súvisí, pretože jej výsledkom je dôkazný prostriedok – protokol obsahujúci výsledok daňovej kontroly. Okrem toho, právna úprava daňovej kontroly obsiahnutá v zákone č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Daňový poriadok“) zreteľne naznačuje, že v priebehu daňovej kontroly možno očakávať vykonávanie dôkazov. Takto sa daňová kontrola dostáva nielen do pozície procesu kontrolného, ale aj procesu dôkazného<sup>1</sup>. Podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) „daňová kontrola nepredstavuje samostatné daňové konanie, ale je čiastkovým procesným postupom, ktorý sa uskutočňuje v rámci daňového konania; nie je teda samostatnou fázou daňového konania, ale úkonom správcu dane. Daňová kontrola sa spravidla začína spísaním zápisnice o začatí daňovej kontroly. Ukončená je dňom prerokovania protokolu o daňovej kontrole s kontrolovaným daňovým subjektom. Protokol o daňovej kontrole nemožno považovať za rozhodnutie, pretože ním sa daňovému subjektu neukladajú práva a povinnosti, ale je iba podkladom na prípadné vydanie platobného výmeru. Daňová kontrola je teda svojou povahou procesom kontrolným, a nie rozhodovacím<sup>2</sup>. Obdobne Najvyšší správny súd Českej republiky zdôraznil, že „prováděná daňová kontrola sama o sobě ani zpráva o provedené kontrole... nemůže založit překážku rei iudicatae. Především se nejedná o věc návrhu daňového subjektu (žádost) a pojmově je vyloučeno, aby provedení kontroly navrhoval sám sobě správce daně. Nejedná se ani o rozhodnutí, neboť zpráva o kontrole, jejímž projednáním a podpisem daňová kontrola je

1 KOBÍK, J. Správa daní a poplatků s komentářem. Komplexní pohled na problémy správy daní, s. 163

2 nález č. k. I. ÚS 238/06-39 zo 16. decembra 2008

ukončena, není rozhodnutím, a to ani rozhodnutím sui generis. Zpráva o kontrole je jedním z několika možných důkazních prostředků... Není přitom ani vyloučeno, aby správce daně užil při konečném vyměření (doměření) daně i jiných důkazů, dospěje-li v rámci jejich hodnocení... k závěru, že zpráva o kontrole, která nemá povahu veřejné listiny, nemůže jako důkaz obstát vůbec (je-li např. tvrzení v ní obsažené vyvráceno důkazem jiným, např. veřejnou listinou), a nebo není pro samotný úkon vyměření dostatečně průkazná. Zpráva o kontrole není rozhodnutím, kterým by byla zakládána nebo měněna práva a povinnosti daňového subjektu, není proto způsobilá založit překážku věci rozhodnuté. Tuto překážku nemůže založit ani samotné provedení daňové kontroly, neboť se jedná pouze o procesní úkon, resp. o nástroj, který správce daně při správě daní použil pro ověření, resp. stanovení daně<sup>3</sup>, ako aj, že „daňová kontrola není samostatným řízením, ale představuje procesní úkon či procesní postup, který je před správcem daně zahájen (sepsáním protokolu o zahájení daňové kontroly) a před správcem daně také ukončen, a to projednáním kontrolních výsledků a podepsáním zprávy o daňové kontrole“<sup>4</sup>. Konstatovaný fakt, že protokol ako formalizovaný výsledok daňovej kontroly nie je rozhodnutím, no súčasne predstavuje podklad pre rozhodnutie v daňovom konaní, preukazuje jej dôkaznú povahu.

Možno teda povedať, že dokazovaniu v daňovom konaní vtláča daňová kontrola pečať vlastnej originálnej povahy, a to nielen z hľadiska je normatívneho zachytenia v Daňovom poriadku, ale aj dôkazného významu jej právne relevantného výstupu pre konečný výsledok daňového konania. Práve procesno-právna perfektnosť daňovej kontroly je tak často predmetom rozhodovacej praxe súdov v správnom súdnictve i diskusií na pôde vedecko-akademickej. Pritom kritériom hodnotenia daňovej kontroly sú často i zásady viažuce sa na správu daní a majúce svoje zakotvenie v Daňovom poriadku alebo plynúce z ústavného poriadku.

Ak sa vrátíme k téme dokazovania, možno povedať, že bez zreteľa na teoretické spory o právnej povahe daňového konania<sup>5</sup> sa jednota nepochybne nájde pri konštatovaní, že dokazovanie ako v prvom rade obsahová (z časového hľadiska jej poradie ťažko určiť) fáza konania vo verejnej správe vykazuje čo do teoretickej podstaty takmer identické črty v prípade „klasického“ správneho konania aj v prípade konania daňového.

Špecifikum dokazovania v daňovom konaní nevyplýva ani tak z distinkcie medzi správny konaním a daňovým konaním, ako skôr z problému nejednoznačnosti pri úvahách o zaradení daňového konania do jednej z dvoch skupín konaní vo verejnej správe, na ktoré poukazuje aj odborná literatúra<sup>6</sup>. Prvou skupinou sú konania začínané na návrh (žiadosť), kým do druhej skupiny sa zaraďujú sankčné konania. V rovine dokazovania sa v prvom type očakáva výrazná procesná aktivita účastníka, kým v druhej skupine je mu v rámci dokazovania skôr poskytovaný priestor využiť právo na obhajobu.

Kam však z uvedeného hľadiska zaradiť daňové konanie? Bezpochyby sa v ňom z hľadiska podstaty nejedná o sankcionovanie daňového subjektu, hoci formalizovaný priebeh daňového konania (najčastejšie späť do s daňovou kontrolou) vedie veľmi často k odhaleniu protiprávneho konania daňového subjektu pri určovaní základu dane, a tak aj pri výpočte samotnej daňovej povinnosti. Na strane druhej, daňové konanie nie je ani typické konanie začínané na žiadosť účastníka. Na tomto závere nič nemení ani podávanie daňového priznania daňovým subjektom, pretože tento formulárový úkon nepredstavuje typickú žiadosť, ktorá ako procesný úkon iniciujúci konanie stojí v úplnej dispozícii účastníka konania. Naopak, právne predpisy ukladajú daňovému subjektu povinnosť podávať daňové priznanie. Odlišnosť daňového konania od konaní sankčných sa v dokazovaní veľmi citelne črtá v prípade procesnej pasivity účastníka. V sankčných konaniach procesná pasivita nemôže byť účastníkovi konania podozrivému z protiprávneho správania na ujmu, pretože je v zásade úlohou správneho orgánu ochrániť verejný záujem dôsledným uplatnením vyšetrovacej zásady. Ale v konaní daňovom (pri vyhodnocovaní výsledkov a priebehu daňovej kontroly) sa procesná pasivita vytkne daňovému subjektu, skonštatuje sa, že svoje dôkazné bremeno neuniesol a správca dane pristúpi k dorubeniu dane na podklade dôkazov, ktoré si sám zaobstaral. Práve kritickým poukazom konajúceho správneho orgánu na absenciu procesnej aktivity daňového subjektu sa daňové konanie dostáva akoby do pozície konaní začínaných na žiadosť.

3 rozsudok č. k. 5 Afs 223/2004-89 z 15. septembra 2005

4 rozsudok č. k. 5 Afs 16/2004-60 z 31. augusta 2004

<sup>5</sup> BABČÁK, V. Daňové právo procesné, s. 62, a na druhej strane napríklad KOPECKÝ, M. in: HENDRYCH, D. a kol. Správni právo, Obecná časť, s. 303

6 JURNÍKOVÁ, J. Několik poznámek k problematice dokazování ve správním řízení, s. 112

Okrem toho, hodno zdôrazniť, že úplná procesná pasivita daňového subjektu, ktorá dokonca znemožňuje správne zistiť daň, vedie správcu dane k určeniu dane pomôckami. Teda, kým v sankčnom konaní procesná pasivita, ktorá neumožní potrebné objasnenie rozhodujúcich skutočností, musí viesť k záveru o nevine podozrivého účastníka, v konaní o žiadosti povedie k jeho zastaveniu alebo vecnému nevyhoveniu žiadosti, v daňovom konaní naopak spôsobí daňovému subjektu negatívny následok, spočívajúci buď v neuznaní tvrdenej potreby zníženia daňového základu, alebo v určení dane pomôckami (teda v podstate odhadom a bez možnosti daňového subjektu vecne atakovať výsledky takého určenia).

Popísané črty preukazujú vskutku špecifický charakter daňového konania ako právom regulovaného aplikačného procesu, a v jeho procesno-právnom rámci aj špecifický charakter dokazovania ťažiskovo prebiehajúceho vo forme daňovej kontroly.

## **2 ZÁSADA PRIMERANOSTI V PROCESE DAŇOVEJ KONTROLY**

Nezanedbateľnou zásadou správy daní uplatňovanou aj v procese daňovej kontroly je požiadavka proporcionality, teda primeranosti zásahov správcu dane vykonávajúceho daňovú kontrolu do individuálnej sféry kontrolovaného daňového subjektu. Konkretizácia zásady primeranosti daňovej kontroly sa prejavuje tak v rovine normotvornej (v texte právneho predpisu), ako aj v aplikačnej (konkrétne judikátornej) praxi.

Vo všeobecnej rovine Daňový poriadok určuje správcovi dane povinnosť vykonávať daňovú kontrolu v rozsahu, ktorý je nevyhnutne potrebný na dosiahnutie jej účelu (§ 44 ods. 1 druhá veta), konkrétne časové obmedzenie daňovej kontroly však v pôvodnej verzii Daňového poriadku chýbalo<sup>7</sup>. Súčasne Daňový poriadok zakotvuje v § 3 ods. 2 zásadu proporcionality ukládajúc správcovi dane povinnosť použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správne určeniu a vyrubeniu dane.

Národná rada Slovenskej republiky 14. septembra 2011 schválila zákon č. 331/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Daňový poriadok, pričom táto novela Daňového poriadku zaviedla jednoročný limit trvania daňovej kontroly. Podľa novokoncipovaného § 46 ods. 10 Daňového poriadku totiž lehota na vykonanie daňovej kontroly je najviac jeden rok odo dňa jej začatia. V porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou zákona o správe daní a poplatkov síce došlo na prvý pohľad k predĺženiu predmetnej lehoty (o šesť mesiacov), na druhej strane ale Daňový poriadok neumožňuje predĺženie daňovej kontroly v zložitých prípadoch. Zákonodarca vzal do úvahy aj skutočnosť, že v určitých prípadoch sa v priebehu výkonu daňovej kontroly môžu vyskytnúť prekážky, ktoré by v prípade ich ignorovania mohli ohroziť jej efektívnosť. Avšak, ak sa kvôli ich výskytu daňová kontrola preruší, môže zbytočne dôjsť k prekročeniu zákonom stanoveného limitu dĺžky jej trvania. Preto sa v druhej vete § 46 ods. 10 Daňového poriadku zakotvuje primerané použitie ustanovenia § 61 Daňového poriadku na daňovú kontrolu. Ide o primeranú aplikáciu inštitútu prerušenia daňového konania.

Popísanú právnú úpravu dopĺňa rozhodovacia prax súdov, ktorá bola reakciou na rôzne interpretačné prístupy k chápaniu povahy časového limitu daňovej kontroly.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) v konaní o správnej žalobe daňového subjektu v období účinnosti zákona o správe daní a poplatkov konštatoval, že „*lehoty uvedené v § 30a ods. 7 zák. č. 511/1992 Zb. sú zákonné procesné lehoty, ktoré zákon stanovil na vykonanie daňovej kontroly. Keďže sú stanovené priamo zákonom, nie je možné, aby ich správca dane nerešpektoval, resp. aby mu boli prolongované jeho nadriadeným orgánom nad zákonom stanovenú hranicu. Ide o lehoty počas plynutia ktorých je daňový subjekt povinný strpieť výkon daňovej kontroly a plniť povinnosti voči správcovi dane ustanovené daňovému subjektu v § 15 ods. 6 zák. č. 511/1992 Zb. Daňová kontrola predstavuje zásah orgánu verejnej správy do súkromnoprávnej sféry subjektu, preto môže byť vykonaný len v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 2 ods. 2 Ústavy SR). Daňová kontrola nemôže u daňového subjektu prebiehať po neobmedzenú dobu. Každý zásah orgánu verejnej správy do súkromnoprávnej sféry*

---

<sup>7</sup> Napriek tomu, že právna úprava predchádzajúca Daňovému poriadku časový limit pre výkon daňovej kontroly zakotvovala, a to v 30a ods. 7 (neskôr v § 15 ods. 17) zákona SNR č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o správe daní a poplatkov“)

právneho subjektu sa spravuje univerzálnou zásadou proporcionality a ustanovenie lehôt na vykonanie daňovej kontroly je prejavom zásady proporcionality<sup>8</sup>.

Najvyšší súd zároveň vyslovil právny názor, podľa ktorého „daňová kontrola po uplynutí zákonnej lehoty na jej vykonanie môže pokračovať iba so súhlasom dotknutého daňového subjektu. V opačnom prípade môže konanie správcu dane vytvoriť protiprávny stav v podobe nezákonného zásahu orgánu verejnej správy“<sup>9</sup>.

Formulované právne závery potvrdil najvyšší súd neskôr aj v ďalších svojich rozhodnutiach<sup>10</sup>.

Judikatórny vývoj v analyzovanej veci dovŕšil Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sformulovaním právneho názoru, podľa ktorého „ak dĺžka daňovej kontroly napriek skutočnosti, že kontrolovaný daňový subjekt neodopiera povinnú súčinnosť orgánu daňovej správy, prekročila zákonom ustanovenú maximálnu dobu trvania, protokol z takejto daňovej kontroly predstavuje nezákonne získaný dôkazný prostriedok, ktorý v daňovom konaní nemôže byť použitý“<sup>11</sup>. Ústavný súd neopomenul ani možnosť výskytu situácií, keď daňový subjekt neposkytuje kontrolujúcemu zamestnancovi správcu dane potrebnú mieru súčinnosti, čo vedie následne k predlžovaniu daňovej kontroly. Stotožniac sa názormi najvyššieho súdu (napr. sp. zn. 3 Sžf 1/2009) ústavný súd v tej istej veci zdôraznil, že „zákaz prekročiť zákonom ustanovený časový rámec pre výkon daňovej kontroly platí bezvýnimčne len za podmienky, že kontrolovaný daňový subjekt poskytuje správcovi dane vykonávajúcemu daňovú kontrolu potrebnú súčinnosť“.

Z pohľadu uplatňovania už spomenutého inštitútu prerušenia daňového konania na priebeh daňovej kontroly, je vo svetle témy tohto príspevku rozhodujúce, že ak bude daňová kontrola prerušená, lehota podľa § 46 ods. 10 Daňového poriadku nebude plynúť (§ 61 ods. 5 Daňového poriadku).

Pre hodnotenie primeraného použitia prerušenia daňového konania na priebeh daňovej kontroly je dôležité zamerať sa na podmienky, za ktorých k prerušeniu môže prísť. Prvou podmienkou, keď podľa § 61 ods. 1 písm. a) Daňového poriadku dochádza k prerušeniu daňového konania, je paralelne prebiehajúce konanie o tzv. prejudiciálnej otázke. Správca dane je povinný prerušiť daňové konanie ak má vedomosť, že sa začalo konanie o predbežnej otázke. Pre účely daňovej kontroly nepredstavuje podmienka vedomosti o prejudíciu zásadné úskalie. Otázkou však je, či správca dane vykonávajúci daňovú kontrolu po nadobudnutí vedomosti o prebiehajúcom súvisiacom konaní bude povinný túto prerušiť, alebo to bude závisieť od jeho úvahy. Daňový poriadok totiž zakotvuje len primerané použitie § 61 na daňovú kontrolu. Keďže daňová kontrola nie je procesom rozhodovacím, ale kontrolným, bude na úvahe správcu dane, či daňovú kontrolu za splnenia podmienky podľa § 61 ods. 1 písm. a) Daňového poriadku preruší, alebo v nej bude pokračovať. Úvaha správcu dane však nebude neobmedzená. Jednoznačným a pre správcu dane záväzným motívom pri úvahách o ďalšom procesnom postupe musí byť už spomínaná zásada proporcionality v spojení s hľadiskom právnej istoty kontrolovaného daňového subjektu. Správca dane v takom prípade musí dôsledne posúdiť význam prejudiciálnej otázky, a to azda ani nie tak pre samotné rozhodnutie vo veci, v rámci ktorej daňová kontrola prebieha, ale predovšetkým pre samotný priebeh, efektivitu a účelnosť daňovej kontroly.

Dva dôvody pre fakultatívne prerušenie daňového konania a aj prerušenie daňovej kontroly predstavujú prebiehajúce konanie o inej skutočnosti<sup>12</sup> rozhodujúcej na vydanie rozhodnutia a potreba získať informácie spôsobom podľa zákona č. 442/2012 Z. z. o medzinárodnej pomoci

8 rozsudok z 19. apríla 2007 vo veci sp. zn. 3 Sžf 9/2007

9 tamže

10 napr. rozsudok z 8. októbra 2009 v konaní sp. zn. 3 Sžf 107/2009

11 nález č. k. III. ÚS 24/2010-57 z 29. júna 2010

12 teda konanie odlišné od konania o predbežnej otázke; ide tu podľa nášho názoru o nesprávnu formuláciu, pretože ak o určitej skutočnosti majúcej význam pre vydanie rozhodnutia prebieha „konanie“ ako právom regulovaný aplikačný proces, ide vždy o prejudiciálne konanie, resp. o konanie o predbežnej otázke. Ak mal tvorca zákona na mysli napríklad uskutočnenie analýzy Colným laboratóriom Slovenskej republiky o predloženej vzorke minerálneho oleja, pri ktorom existuje podozrenie, že ide o označený minerálny olej [tak to vyplýva z dôvodovej správy k zákonu č. 609/2003 Z. z., ktorým bol do právneho poriadku zavedený predmetný fakultatívny dôvod prerušenia daňového konania], potom je potrebné zdôrazniť, že tu nejde o konanie o inej skutočnosti majúcej význam pre vydanie rozhodnutia, ale ide o prosté vykonanie analýzy, ktorá sama o sebe nemá žiaden procesno-právny aspekt

a spolupráci pri správe daní. Aj v týchto dvoch prípadoch bude vecou dôsledného posúdenia a následného zdôvodnenia zo strany správcu dane, či ide o skutočnosti, pre ktoré je potrebné daňovú kontrolu prerušiť.

Fakultatívnu možnosť prerušenia výkonu daňovej kontroly zakotvuje aj § 61 ods. 2 Daňového poriadku, v zmysle ktorého sa možnosť prerušenia konania viaže na zhodný návrh účastníkov (vo väčšine prípadov účastníka) daňového konania, teda kontrolovaného daňového subjektu. V takom prípade správca dane môže prerušiť daňovú kontrolu najdlhšie na 30 dní, avšak zákon ráta s možnosťou predĺženia tejto lehoty na nevyhnutne potrebný čas.

Pre posúdenie možnosti prerušenia daňovej kontroly v podobe, v akej ju predostiera Daňový poriadok, je dôležité zdôrazniť, že prerušenie síce znamená v konečnom dôsledku, že časový interval medzi začatím daňovej kontroly a jej ukončením môže byť dlhší než jeden rok, na druhej strane však v období, keď je výkon daňovej kontroly prerušený, nebude správca dane oprávnený vykonávať kontrolné úkony u daňového subjektu, a nebude oprávnený od neho vyžadovať súčinnosť, ktorou je výkon daňovej kontroly charakterizovaný. Ide o veľmi významnú požiadavku na správcu dane, ten však má na účely správy daní v rukách aj iné nástroje zakotvené Daňovým poriadkom, ktoré môžu prispievať k procesu objasnenia skutkového stavu veci. Dôležité teda bude, aby sa inštitút prerušenia daňovej kontroly nezneužíval na jej faktické predĺženie prostredníctvom vyžadovania súčinnosti od daňového subjektu v procesných formách, ktoré sa môžu realizovať tak počas daňovej kontroly, ako aj mimo nej (napr. svedecká výpoveď, miestne zisťovanie a pod.), a to v období, keď je výkon daňovej kontroly formálno-právne prerušený. Daňové subjekty budú v takom prípade musieť od správcu dane dôsledne vyžadovať, aby sa žiadne dokazovanie v období prerušenia výkonu daňovej kontroly nevykonávalo.

Pre prezentované úvahy má nezanedbateľný význam úvaha o tom, či prerušením daňovej kontroly je prerušené aj daňové konanie. Ak by táto nadväznosť platila, potom sa netreba obávať postupov správcu dane, ktoré by formálne prerušenie daňovej kontroly mohli obchádzať realizáciou procesných úkonov, ktoré nie sú vyhradené exkluzívne pre daňovú kontrolu. Na problém súčasného priebehu daňovej kontroly a daňového konania sú však v literatúre a v judikatúre rôzne názory<sup>13</sup>. Podľa nášho názoru nemožno daňovú kontrolu z rámcov daňového konania vylúčiť. Niet pochyb, že počas daňovej kontroly vznikajú procesno-právne vzťahy medzi kontrolovaným daňovým subjektom a správcou dane realizujúcim kontrolu. Je síce pravdou, že podľa legálnej definície je bytostnou črtou daňového konania rozhodovanie o právach a povinnostiach daňových subjektov<sup>14</sup>, avšak napriek tomu, že daňovú kontrolu samú osebe nezaväzuje rozhodnutie ako individuálny akt aplikácie daňového práva, jej dôkazný charakter ju v rovine práv a povinností daňových subjektov do daňového konania obsahovo určite zaraďuje, lebo len ťažko možno prijať záver, že dokazovanie sa realizuje mimo rámca konania, pre ktoré je typický vznik procesno-právnych vzťahov s konkrétnym obsahom. A práve chápanie práv a povinností daňových subjektov v podobe rešpektujúcej ich základné práva a slobody je významné aj z pohľadu diskutovanej otázky prerušenia daňovej kontroly (resp. daňového konania).

Nakoniec k problému prerušenia daňovej kontroly hodno poznamenať, že jeho súdny prieskum, a to či už prostredníctvom žaloby na preskúmanie zákonnosti právoplatného rozhodnutia o prerušení daňovej kontroly, alebo prostredníctvom žaloby proti nečinnosti správcu dane, nemožno vylúčiť<sup>15</sup>. Opačný výklad by nečinil zadosť požiadavke prieskumu tých aktivít orgánov verejnej správy, ktoré zasahujú do základných práv a slobôd adresáta výkonu verejnej (daňovej) správy. Práve v prípade prerušenia daňovej kontroly možno badať priamy dopad na základné právo kontrolovaného daňového subjektu na prerokovanie jeho veci bez zbytočných prieťahov. Pre odstránenie prípadných pochybností o prípustnosti žaloby proti nečinnosti správcu dane počas

<sup>13</sup> Napr. BABČÁK, V. Daňové právo procesné, s. 112; ROMÁNOVÁ, A. K vnútornej štruktúre daňového konania po zavedení daňového poriadku, s. 41; v opačnej perspektíve už spomínaný názor ústavného súdu vo veci I. ÚS 238/06, v ktorom sa výslovne uvádza, že „*daňová kontrola nepredstavuje samostatné daňové konanie, ale je čiastkovým procesným postupom, ktorý sa uskutočňuje v rámci daňového konania*“, alebo rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 28. mája 2014 v konaní sp. zn. 6 Sžf 57/2013, v ktorého odôvodnení sa explicitne uvádza, že „*daňová kontrola je neoddeliteľnou súčasťou daňového konania*“

<sup>14</sup> § 2 písm. a) Daňového poriadku

<sup>15</sup> súdnu ochranu v analyzovanej otázke pripúšťa aj odborná literatúra – pozri ŠTRKOLEC, M. Prerušenie daňovej kontroly – prípustnosť, dôsledky a možnosti procesnej obrany, s. 1362

prerušenia daňovej kontroly založených na fakte, že počas prerušenia k zásahu do základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov nemôže dochádzať je vhodné poukázať na judikatúru ústavného súdu, ktorá vo vzťahu k prerušeniu súdneho konania a jeho vplyvu na základné právo garantované čl. 48 ods. 2 Ústavy udáva, že „ak bolo konanie... prerušené z obligatórnych dôvodov..., kým tieto dôvody trvajú, nemôže dochádzať ku zbytočným prietahom. Tieto konania nie sú spôsobilým predmetom zbytočných prietahov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy. Naproti tomu v prípade konaní prerušených z fakultatívnych dôvodov... musí ústavný súd skúmať, či nečinnosť všeobecného súdu je dôvodná, teda či nebolo jeho povinnosťou pokračovať v konaní“<sup>16</sup>. Znamená to teda, že aj keby správca dane chápal v konkrétnom prípade prerušenie daňovej kontroly ako svoju povinnosť, nebráni tento fakt súdu v správnom súdnictve preskúmať vecne, či dôvody obligatórneho prerušenia daňovej kontroly trvajú. A v prípade, že by šlo o fakultatívne prerušenie daňovej kontroly, zameriaval sa by na súdny prieskum na záver, či posúdenie naplnenia podmienok prerušenia daňovej kontroly správcom dane splňalo požiadavky plynúce z čl. 48 ods. 2 Ústavy.

### **3 HODNOTENIE DŮKAZOV V PROCESSE DAŇOVEJ KONTROLY**

Z hľadiska dokazovania v procese daňovej kontroly je významným právom kontrolovaného daňového subjektu právo predkladať v priebehu daňovej kontroly dôkazy preukazujúce jeho tvrdenia a navrhovať dôkazy dostupné správcovi dane, ktoré sám nemôže predložiť, najneskôr do dňa jej ukončenia (§ 45 ods. 1 písm. c) Daňového poriadku), Predkladanie dôkazov preukazujúcich jeho tvrdenia v priebehu daňovej kontroly je súčasne povinnosťou kontrolovaného daňového subjektu podľa § 45 ods. 2 písm. e). Istá vnútorná protirečivosť takto poňatého postavenia kontrolovaného daňového subjektu je však len zdanlivá. Predkladanie dôkazných návrhov ako právo je svojou podstatou imperatívom pre správcu dane, aby kontrolovanému daňovému subjektu poskytol potrebný procesný priestor pre účinnú ochranu jeho práv a právom chránených záujmov, aby mu tým dal možnosť relevantným spôsobom ovplyvniť ten hmotnoprávny výsledok daňového konania, ktorý bude mať dopad na jeho individuálnu sféru. Takto sa realizuje právo kontrolovaného daňového subjektu byť vypočutý v jeho vlastnej veci spojené s jeho základným právom vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy SR. Chápanie predkladania dôkazných návrhov ako povinnosti kontrolovaného daňového subjektu je zas vecou pohľadu na jednu z dvoch jeho základných povinností v daňovom konaní, a to povinnosť uniesť dôkazné bremeno ohľadne ním tvrdených daňovo relevantných faktov. Neunesenie dôkazného bremena znamená z procesného hľadiska nesplnenie povinnosti podľa § 45 ods. 2 písm. e) Daňového poriadku a v rovine hmotnoprávnej vylúčenie vplyvu tvrdeného faktu na záverečný úsudok správcu dane o predmete konania.

Legálne zakotvenie zásady voľného hodnotenia dôkazov sa skladá z troch častí, ktoré však správca dane vždy musí uplatňovať spoločne.

Daňový poriadok najprv hovorí o tom, že správca dane dôkazy hodnotí podľa svojej úvahy. K tejto časti formulácie zásady voľného hodnotenia dôkazov je potrebné uviesť to, že akoby ničím neobmedzená možnosť úvahy správcu dane pri hodnotení dôkazov, je zákonom postulovaná len z toho dôvodu, že právne predpisy používajúce právny jazyk nemôžu exaktne regulovať pravidlá, ktoré by mal správca dane uplatniť pri hodnotení každého jednotlivého dôkazu<sup>17</sup>. Voľná úvaha správcu dane pri hodnotení dôkazov mu má slúžiť na to, aby mohol zohľadniť špecifiká jednotlivých dôkazných prostriedkov dané nielen ich druhovou povahou, ale aj osobitosťami charakterizujúcimi prejednávany prípad. Právny predpis nemôže poskytnúť správcovi dane viac či menej presný návod ako hodnotiť svedeckú výpoveď, preto právnej norme nezostáva nič iné, len konajúcemu správcovi dane poskytnúť dostatok priestoru na to, aby pri hodnotení dôkazov mohol vziať do úvahy špecifiká každého jedného z nich. Tento cieľ sa dosahuje práve formuláciou umožňujúcou správcovi dane hodnotiť jednotlivé dôkazy podľa jeho vlastnej úvahy.

<sup>16</sup> Nález ústavného súdu č. k. I. ÚS 142/04-47 z 25. novembra 2004

<sup>17</sup> Podľa rozhodnutia prvor republikového Najvyššieho správneho súdu [Boh. A 2263/23 (7233/23)] „zásada voľného hodnotení důkazů, jež řízení správní vůbec ovládá, má ten smysl, že přípustnost průvodních prostředků a průvodní moc jejich není zákonem samým závazně vymezena, nýbrž to je ponecháno orgánu judikujícím, aby sám uvážil, zda ten který průvodní prostředek sluší připustit, a aby sám dle pravidel logiky a zkušenosti ocenil průvodní moc průvodu připuštěného“.



Nesporné je, že legálna formulácia zásady voľného hodnotenia dôkazov nemôže viesť k ľubovôli správcu dane pri hodnotení dôkazov. Ľubovôľou by v prípade svedeckej výpovede poznačenej neprehliadnuteľnou a výraznou vnútornou rozpornosťou bol záver správcu dane o tom, že preukázala všetky skutkové okolnosti, ktoré vyslúchaný svedok svojím ústnym prejavom potvrdil. Takéto hodnotenie vykonaného dôkazu správcu dane zakladá vadu daňového konania a následného rozhodnutia v ňom vydaného podľa ustanovenia § 250j ods. 2 písm. b) alebo aj d) Občianskeho súdneho poriadku<sup>18</sup>.

Ďalšou požiadavkou plynúcou na správcu dane z legálneho zakotvenia zásady voľného hodnotenia dôkazov je príkaz hodnotiť každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti.

Takto použitá formulácia zjednodušene povedané vyžaduje, aby správca dane nemal pri hodnotení dôkazov takpovediac „klapky na očiach“. Dôsledné uplatňovanie uvedenej požiadavky má zabrániť prípadnej nezrozumiteľnosti meritórneho rozhodnutia správcu dane, ktoré by mohlo plynúť zo vzájomne rozporných skutkových poznatkov, ku ktorým by správca dane mohol dôjsť izolovaným hodnotením jednotlivých dôkazov.

Najprv je teda potrebné hodnotiť vykonaný dôkaz bez súvislostí s inými vykonanými dôkazmi. Správca dane posúdi pravdivosťnú hodnotu jednotlivého dôkazu bez prihliadnutia na poznatky získané z iných vykonaných dôkazov. Účelom tejto prvej fázy je vylúčiť z procesu tvorby záverečného úsudku o skutkovej stránke predmetu konania tie dôkazy a poznatky, ktoré zjavne nesúvisia s prejednávanou vecou, alebo sa už v procese vykonávania dôkazu ukázali ako objektívne nespôsobilé zodpovedať realite. V tejto fáze je potrebné vylúčiť aj dôkazy získané správcom dane spôsobom, ktorý je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi.

V druhej fáze hodnotenia potom správca dane priradí jednotlivému dôkazu konkrétnu pravdivosťnú hodnotu berúc do úvahy poznatky získané z vykonania iných dôkazov. Takýmto spôsobom sa realizuje hodnotenie dôkazov v ich vzájomnej súvislosti. Práve priradzovanie pravdivostnej hodnoty každému vykonanému dôkazu musí byť charakterizované prísnou logikou úsudku, zároveň musí brať ohľad na jedinečnosť okolností prejednávaného prípadu<sup>19</sup> a jeho výsledkom musí byť nesporný, kompaktný a so zreteľom na príkaz zásady materiálnej pravdy aj objektivizovaný celkový obraz o skutočnom stave veci.

Formálne zákonné zakotvenie zásady voľného hodnotenia dôkazov predpisuje do tretice správcovi dane pri hodnotení dôkazov starostlivo prihliadať na všetko, čo v daňovom konaní vyšlo najavo. Správca dane teda nesmie opomenúť žiaden poznatok relevantný z hľadiska objasnenia skutočného stavu veci, pretože takéto opomenutie má za následok chybnosť postupu správcu dane spôsobujúcu i chybnosť meritórneho rozhodnutia. Ak správca dane neprihliadne na skutočnosti, ktoré v konaní vyšli najavo, má to za následok neúplnosť celkového obrazu o skutočnom priebehu procesov zakladajúcich daňovú povinnosť v určitej výške. Uvedené pochybenie môže porušovať právom chránené záujmy daňového subjektu, ale aj oprávnené fiskálne záujmy štátu alebo obce. Nerešpektovanie tretej požiadavky tvoriacej obsah zásady voľného hodnotenia dôkazov má teda za následok rozpor postupu správcu dane nielen so samotným § 3 ods. 3 Daňového poriadku, ale môže mať za následok aj rozpor s § 24 ods. 2 Daňového poriadku. Prirodzene ak správca dane neprihliada na všetko, čo v konaní vyšlo najavo, nerešpektuje tým ani požiadavku hodnotenia dôkazov v ich vzájomnej súvislosti. Tá je totiž ochudobnená práve o tie poznatky, ktoré ostali bezdôvodne mimo pozornosti správcu dane.

V súvislosti s povinnosťou správcu dane prihliadať na všetko, čo v daňovom konaní vyšlo najavo, je potrebné kriticky poukázať na častú tendenciu konajúcich správcov dane selektívne si vyberať vykonanie dôkazov potvrdzujúcich nimi preferovanú verziu skutkového stavu veci, ktorá potom vedie k nimi želanému rozhodnutiu<sup>20</sup>. Daňový subjekt má v daňovom konaní právo navrhovať správcovi dane vykonanie dôkazov, o ktorých si myslí, že zlepšia jeho pozíciu, ak dôkazné prostriedky, ktoré sú nositeľmi týchto dôkazov nemá vo svojej moci, a nemôže ich preto predložiť. Pravda, správca dane nie je povinný každý takto navrhnutý dôkaz vykonať a je oprávnený posúdiť, či navrhnutý dôkazný prostriedok má vzťah k predmetu konkrétneho daňového konania.

<sup>18</sup> ide tu o prípady, keď zistenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo správne rozhodnutie, je v rozpore s obsahom spisov, alebo keď rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov.

<sup>19</sup> BAJCURA, A. Občianske právo procesné, s. 30

<sup>20</sup> III. ÚS ČR 617/2000, Sb. n. u. ÚS, zväzok č. 24, nálež č. 143, s. 27

V prípade, že daňový subjekt nepreukáže túto relevanciu, môže správca dane odmietnuť vykonanie takého dôkazu. Daňový poriadok v § 24 ods. 4 totiž síce poskytuje široký priestor pre výber dôkazných prostriedkov, ale len takých, ktorými možno zistiť a objasniť skutočnosti rozhodujúce pre správne určenie daňovej povinnosti. V odôvodnení rozhodnutia sa však potom správca dane musí vysporiadať s tým, že určité dôkazné prostriedky boli navrhnuté, on ich však neakceptoval, a musí aj objasniť dôvody, pre ktoré nereagoval na návrh účastníka konania smerujúci k ich vykonaniu.

V tejto súvislosti hodno konkretizovať, že neakceptovanie dôkazných návrhov kontrolovaného daňového subjektu možno založiť na závere, podľa ktorého dôkazy navrhnuté týmto daňovým subjektom na vykonanie už nemohli spochybniť závery, ku ktorým na základe vykonaných dôkazov dospel správca dane<sup>21</sup>. Ak teda predchádzajúci vývoj dôkaznej situácie je taký, že ho nemôže bez akýchkoľvek pochybností ďalšie dokazovanie zvrátiť, správca dane už nemusí vykonávať dôkazy navrhnuté daňovým subjektom. Druhým podstatným determinantom rozhodovania správcu dane vo vzťahu k dôkaznému návrhu daňového subjektu, je skutočnosť, na preukázanie ktorej daňový subjekt dôkaz vykonať navrhuje.

Nakoniec v súvislosti so zásadou voľného hodnotenia dôkazov a v širšom slova zmysle aj s dokazovaním v procese daňovej kontroly zameriame pozornosť na už viackrát pertraktovaný formálny výsledok daňovej kontroly, ktorým je protokol podľa § 47 Daňového poriadku. Zákon predpisuje protokolu povinné obsahové náležitosti, medzi ktoré podľa § 47 písm. h) Daňového poriadku patrí spolu s preukázanými kontrolnými zisteniami aj vyhodnotenie dôkazov. Daňový poriadok aj v § 46 ods. 8 ukladá zamestnancovi správcu dane vyhotoviť o daňovej kontrole protokol, ktorý obsahuje výsledok daňovej kontroly vrátane vyhodnotenia dôkazov.

Hodnotenie dôkazov a tým aj zistených skutočností (len ťažko si predstaviť, že by v praxi daňovej správy bolo možné od správcov dane očakávať právno-teoretické rozlišovanie týchto dvoch kategórií) nepredstavuje typickú obsahovú náležitosť zápisnične podchytených kontrolných procesov vo verejnej správe. Naopak, zápisnice a protokoly z realizovaných administratívnych kontrol sa poväčšine orientujú na popis ich priebehu a obyčajné zhrnutie (popis) skutkových poznatkov plynúcich z jednotlivých zistení. Hodnotenie skutkovej stránky potom prichádza do úvahy až v rozhodnutí, ktoré je výsledkom na kontrolu nadväzujúceho konania ako právno-aplikačného procesu. Navyše, verejná listina z právno-teoretického hľadiska má osvedčovať, či potvrdzovať skutočnosti, ktoré sú úradne zjavné, teda o nich niet pochybností ani sporu<sup>22</sup>. Hodnotenie dôkazov ako obsahovú zložku protokolu o daňovej kontrole nepochybne nemožno kvalifikovať ako nespornú skutočnosť. Aj vo vzťahu k daňovej kontrole je vhodné opätovne v tejto súvislosti zdôrazniť, že protokol spisovaný na záver daňovej kontroly je podľa výslovnej dikcie Daňového poriadku iba jedným z dôkazných prostriedkov. Preto je trochu atypické, že dôkazný prostriedok bude v sebe obsahovať hodnotenie iných vykonaných dôkazov.

Ak ale pozornosť zameriame do roviny procesno-právnych garancií stojacich k dispozícii kontrolovanému daňovému subjektu, potom je dôležité akcentovať jeho právo vyjadriť sa k protokolu späť s právom označiť dôkazy preukazujúce jeho tvrdenia, ktoré nemohol predložiť v priebehu daňovej kontroly, ako aj právo navrhnúť, aby v protokole boli uvedené jeho vyjadrenia k zisteným skutočnostiam. Bez zreteľa na to, že tieto práva sa z procesno-právneho pohľadu realizujú až po ukončení daňovej kontroly<sup>23</sup>, poskytujú dostatočný priestor kontrolovanému daňovému subjektu, aby mohol zvrátiť nepriaznivú dôkaznú situáciu na svoju stranu.

Rizikovým bodom v legálne nastavenom koncepte práv kontrolovaného daňového subjektu v relácii k protokolu je zásada koncentrácie pôsobiaca na tieto práva. Ide o to, podľa akých kritérií bude správca dane vyhodnocovať, či správca dane mohol alebo nemohol určité dôkazy predložiť v priebehu daňovej kontroly. Už bolo uvedené, že daňová kontrola končí doručením protokolu kontrolovanému daňovému subjektu. Počas daňovej kontroly sa vývoj dôkaznej situácie môže uberať veľmi rozmanitými smermi, často je ovplyvnený aj vyhladávacou činnosťou správcu dane, v rámci ktorej si tento zaobstará určité dôkazy. Tie po ich vykonaní späť s poskytnutím práva daňovému subjektu vyjadriť sa k nim môžu viesť vo veľmi krátkom čase k pojatiu do protokolu

<sup>21</sup> obdobne pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. k. 3 Afs 1/2003-101 z 24. marca 2004

<sup>22</sup> SVOBODA, P. K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu, s. 350

<sup>23</sup> tá je podľa § 46 ods. 9 písm. a) Daňového poriadku ukončená doručením protokolu kontrolovanému daňovému subjektu

a kontrolovanému daňovému subjektu nezostane dostatočný priestor na to, aby zareagoval prípadnými protidôkazmi, hoci tieto dôkazy fyzicky v čase daňovej kontroly existovali. Za takýchto okolností by odmietnutie vykonať protidôkazy v daňovom konaní nadväzujúcom na daňovú kontrolu s poukazom na zásadu koncentrácie predstavovalo podľa nášho názoru neprimerane intenzívny zásah do základného práva kontrolovaného daňového subjektu vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom. Kritický postoj platí aj napriek právu pripomienkovať obsah protokolu z daňovej kontroly a predložiť dôkazy na podporu tvrdení daňového subjektu, ktoré je zakotvené v § 68 ods. 3 Daňového poriadku. Právo predkladať dôkazy sa totiž podľa tohto ustanovenia už zjavne viaže len na tie dôkazy, ktoré daňový subjekt počas výkonu daňovej kontroly v zmysle § 46 ods. 8 tretej vety Daňového poriadku predložiť a navrhnúť nemohol.

Účinné nastavenie vzájomnej väzby medzi ukončením daňovej kontroly a možnosťami daňového subjektu vyjadrovať sa k obsahu protokolu a k zisteniam v ňom obsiahnutým považujeme z hľadiska rovnováhy fiskálneho záujmu a požiadavky ochrany práv a právom chránených záujmov daňových subjektov za krok späť oproti predchádzajúcej právnej úprave obsiahnutej v zákone o správe daní a poplatkov, a to hlavne v relácii k legálnej požiadavke čo najúplnejšieho zistenia skutočností nevyhnutných na účely správy daní (§ 24 ods. 2 Daňového poriadku). Podľa zákona o správe daní a poplatkov totiž daňová kontrola končila až dňom prerokovania protokolu s kontrolovaným daňovým subjektom alebo jeho zástupcom (§ 15 ods. 13 zákona o správe daní a poplatkov), pričom zároveň sa prerokovanie protokolu mohlo uskutočniť až po uplynutí lehoty na vyjadrenie kontrolovaného daňového subjektu k nemu (§ 15 ods. 10 zákona o správe daní a poplatkov).

Za vhodné preto považujeme, aby pre správcu dane bol kritériom hodnotenia, či kontrolovaný daňový subjekt (ne)mohol jednotlivé dôkazy predložiť v priebehu daňovej kontroly, skôr priebeh konkrétnej daňovej kontroly, než len samotná objektívna dostupnosť, či fyzická existencia týchto dôkazov v čase, keď daňová kontrola prebiehala.

#### **4 ZÁVER**

Daňová kontrola je pre správcu dane stále veľmi atraktívnym a efektívnym spôsobom overovania skutočností a informácií uvedených daňovým subjektom v jeho daňových priznaniach, či iných písomných podkladoch adresovaných daňovej správe. Uhol pohľadu daňovej správy však nevyhnutne musí dopĺňať aj hľadisko kontrolovaného daňového subjektu, voči ktorému sa daňová kontrola môže v rukách správcu dane pokojne premeniť až na nástroj ekonomickej likvidácie. Právny poriadok zakotvuje prostriedky, prostredníctvom ktorých kompetentné orgány verejnej moci poskytujú nadmernými zásahmi správcu dane dotknutému daňovému subjektu potrebnú a účinnú ochranu. Pre naplnenie takto normatívne uchopených cieľov v individuálnych prípadoch je ale nevyhnutný zodpovedajúci aplikačný a interpretačný postoj orgánov ochrany práva. Ten by mal byť dominantne ovládnutý principiálnym pohľadom na uplatňovanie jednotlivých procesno-právnych noriem, v ktorom sa zračí práve realizácia zásad správy daní majúcej svoje nezastupiteľné miesto v procese dokazovania a aj v procese daňovej kontroly predstavujúcej pri správe daní ťažiskový dôkazný inštrument.

Vývoj právnej úpravy a aplikačnej praxe v minulých rokoch dokazuje, že v procesných predpisoch o správe daní raz víťazí fiskálny záujem pretláčaný daňovou správou, inokedy zas zákonodarcu zavedie do zákonnej matérie intenzívnejšie ochranné prostriedky v prospech kontrolovaných daňových subjektov. Poznanie aplikačnej praxe však preukazuje odôvodnenosť záverov formulovaných v predchádzajúcom odseku textu. Ani najdokonalejšie právna úprava nezabrání jej zneužitiu, ak orgán aplikujúci ju na konkrétny prípad nemá záujem na spravodlivej rovnováhe v postavení vykonávateľa verejnej moci a adresáta jej výkonu. Naopak, čiastkové nedostatky právnej úpravy nemusia pri demokratickom postoji administrátora rešpektujúceho postavenie spravovaného spôsobovať právne významné defekty.

#### **Použitá literatúra:**

BABČÁK, V. Daňové právo procesné. 1. vyd. Košice: ATOM Computers, 2000. 398 s. ISBN 80-968409-1-6

BAJCURA, A. a kol. Občianske právo procesné. 1. vyd. Bratislava: Vyd. oddelenie Právnickej fakulty UK, 1995. 313 s. ISBN 80-7160-009-1

- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, 793 s. ISBN 80-7179-671-9.
- KOBÍK, J. Správa daní a poplatků s komentářem. Komplexní pohled na problémy správy daní. 5. vyd. Olomouc: ANAG, s. r. o., 2007, 799 s. ISBN 978-80-7263-375-3
- ROMÁNOVÁ, A. K vnútornej štruktúre daňového konania po zavedení daňového poriadku. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, 2013, č. 1, s. 38-51. ISSN 1339-3995
- SVOBODA, P. K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu. In: *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 339-353. ISSN 0139-6005
- ŠTRKOLEC, M.: Prerušenie daňovej kontroly – prípustnosť, dôsledky a možnosti procesnej obrany. In: *Justičná revue*, 2014, č. 11, s. 1354-1363. ISSN 1335-6461
- VÁČOK, J. a kol. (eds.) Všeobecné správne konanie. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010. 238 s. ISBN 978-80-7160-293-4

**Kontaktné údaje:**

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.  
martin.vernarsky@upjs.sk  
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Popradská 66  
041 32 Košice  
Slovenská republika

# PRÁVO NEPRISPIEVAŤ K VLASTNÉMU OBVINENIU<sup>1</sup>

Jozef Záhora

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva

**Abstract:** Evidence is the most significant part of the criminal proceedings, which main function is to find of all substantial facts that are essential for the further steps in the proceedings, or the issue of the final decision. Specific problems relating to the evidence of the admissibility of evidence and prohibiting the use of evidence obtained by unlawful force. In the continental and the common law criminal law during the historical development the privilege against self-incrimination has become generally accepted principle. The author presents the international obligations concerning the application of the privilege against self-incrimination in criminal proceedings and their implementation in the Slovak national law. Due to the fact that the international treaty defines this principle only in outline, the author also focuses on case-law, which is part of the interpretation of the application of this principle. In the end, he points to some problems in the application of this principle in the Slovak criminal law.

**Abstrakt:** Dokazovanie je najvýznamnejšia časť trestného konania, ktorej úlohou je poznanie všetkých podstatných skutočností dôležitých pre ďalší postup v konaní alebo vydanie meritórneho rozhodnutia. Špecifickým problémom týkajúcim sa dokazovania je aj otázka prípustnosti dôkazov a zákaz použitia dôkazu získaného nezákonným donútením. V kontinentálnom a angloamerickom trestnom práve sa počas historického vývoja všeobecne uznávaným princípom stalo právo neprispievať k vlastnému obvineniu. Autor predstavuje medzinárodné záväzky týkajúce sa uplatňovania práva neprispievať k vlastnému obvineniu v trestnom konaní a ich implementáciu do slovenského vnútroštátneho práva. Vzhľadom na to, že predmetné medzinárodné zmluvy túto zásadu vymedzujú iba rámcovo, autor sa zameriava aj na judikatúru súdov ktorá dotvára výklad pre aplikáciu tejto zásady. V závere poukazuje na vybrané problémy pri uplatňovaní tejto zásady v slovenskom trestnom práve.

**Key words:** evidence, right of silence, evidence obtained by unlawful force.

**Kľúčové slová:** dokazovanie, právo odoprieť vypovedať, dôkaz získaný nezákonným donútením.

## 1 ÚVOD

Spolahlivé zistenie skutkového stavu je predpokladom správneho, spravodlivého a presvedčivého rozhodnutia v každej trestnej veci. Zistenie skutkového stavu veci je úlohou dokazovania, ktoré je preto ústredným problémom celého trestného konania.<sup>2</sup> Cieľom dokazovania je poznanie všetkých podstatných skutočností dôležitých pre ďalší postup v konaní alebo pre vydanie meritórneho rozhodnutia. Tvorí podstatnú a nezastupiteľnú časť trestného konania a vykonáva sa vo všetkých štádiách trestného konania. Nezastupiteľnosť dokazovania spočíva v tom, že ide o jediný spôsob, ktorým si orgán činný v trestnom konaní a súd musí obstaráť podklad pre ďalšie konanie a svoje rozhodnutie.<sup>3</sup>

Jedným z kritérií hodnotenia dôkazov je aj ich prípustnosť. Prípustnosť dôkazov sa v literatúre niekedy označuje aj zákonnosť dôkazov. Mathern<sup>4</sup> používa oba termíny, avšak ich nestotožňuje, aj keď súhlasí, že nezákonný dôkaz je neprípustný. K podobnému záveru dochádza aj

<sup>1</sup> Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0356-12

<sup>2</sup> porovnaj MATHERN, V. *Dokazovanie v československom trestnom procese*. Bratislava, Obzor, 1984, s. 5

<sup>3</sup> bližšie IVOR. J. a kol. *Trestné právo procesné*. Druhé, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava, IURA Edition, 2010, s. 419

<sup>4</sup> MATHERN, V. *Dokazovanie v československom trestnom procese*. Bratislava: Obzor, 1984, s. 107

Nett<sup>5</sup>, ktorý zdôrazňuje, že „*nezákonný dôkaz je vždy neprípustný*“. Špecifickým problémom týkajúcim sa neprípustnosti dôkazov je použitie dôkazu získaného nezákonným donútením. V kontinentálnom a angloamerickom trestnom práve sa počas historického vývoja stala všeobecne uznávanou zásadou zákazu donucovania k sebaobviňovaniu. V anglickej teórii sa právo nebyť donucovaný k sebaobviňovaniu označuje „*Privilege against Self-Incrimination*“, v francúzštine „*Droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination*“ resp. „*Droit de ne pas s'incriminer soi-même*“.<sup>6</sup>

Zákaz donucovania k sebaobviňovaniu je vyjadrený aj latinskou zásadou „*nemo tenetur se ipsum accusare*“.<sup>7</sup> V odbornej literatúre možno nájsť aj iné, významom podobné zásady:

- „*nemo tenetur armare adversarium contra se*“ – nikto nie je povinný asistovať obžalobe proti sebe,
- „*nemo tenetur edere instrumenta contra se*“ – nikto nie je povinný vydať dokumenty proti sebe,
- „*nemo tenere prodere seipsum*“ – niekto nemôže byť nútený aby svedčil proti sebe.

Musil<sup>8</sup> uvádza, že zákaz donucovania k sebaobviňovaniu bol rešpektovanou zásadou v rannom kánonickom práve. Vo svojich spisoch ju proklamujú napr. Aurelius Augustinus (354 - 430) a Johannes Chrysostomus (354 - 407). Podľa týchto teórií veriaci mal povinnosť vyspovedať sa z hriechu pred kňazom ale nebol povinný priznať trestný čin pred sudcom alebo obžalobou.<sup>9</sup>

Určitý zlom možno sledovať za pontifikátu pápeža Inocenta III. (1198 - 1216), kedy sa presadilo tzv. inkvizíčné trestné konanie, ktoré okrem iného zakotvilo obvinenému povinnosť vypovedať pravdu. Táto zásada bola potvrdená aj v Constitutio Criminalis Carolina (1532). Donucovanie obvineného k výpovedi malo mnoho foriem, obvinený bol nútený prisahať, že bude vypovedať pravdu a porušenie tejto zásady bolo ťažkým zločinom. Priznanie obvineného bolo prehlásené za kráľovnú dôkazu (Confessio est regina probationum). Obžalovaný sa zmenil iba na objekt trestného konania a zásada nemo tenetur bola na niekoľko storočí úplne zabudnutá.<sup>10</sup>

Zásadný zlom v uplatňovaní tejto zásady priniesla druhá polovica osemnásteho storočia. V roku 1791 bol prijatý piaty dodatok Ústavy Spojených štátov amerických, ktorý okrem iného garantoval, že nikto nemôže byť nútený aby v trestnej veci svedčil proti sebe („...*nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself*...“). Následne sa postupne táto zásada stala medzinárodne uznávanou zásadou.

Účelom tejto zásady je ochrániť osobu od situácie že:

- bude potrestaná za to, že bude svedčiť pravdivo a výpoveďou si privodí trestné stíhanie,
- bude potrestaná za to že bude vypovedať nepravdivo a dopustí sa krivej výpovede,
- bude potrestaná za to že odmietne vypovedať.

Tento fenomén je často označovaný<sup>11</sup> ako „*krutá trilema sebaobvinenia, krivej výpovede alebo pohrdania súdom*“. Slovo „trilema“ tu vyjadruje skutočnosť, že sú tu tri možnosti ale je ťažké sa rozhodnúť, ktorú si zvoliť. V tomto prípade neistota vychádza z tohto, že všetky tri možnosti sú rovnako neatraktívne a je jedno, ktorú si zvolíte, vo všetkých troch prípadoch bude nasledovať trest. Osoba by nemala byť vystavená situácii, že čokoľvek čo urobí bude za to nasledovať trest.

<sup>5</sup> NETT, A., *Plody z otráveného stromu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 9, 45

<sup>6</sup> bližšie ZÁHORA, J. a kol. *Dokazovanie v trestnom konaní*. 1. vydanie. Praha: Leges, 2013, s. 106 a nasl.

<sup>7</sup> napr. MUSIL, J. *Zákaz donucování k sebeobviňování (nemo tenetur se ipsum accusare)*. In: Kriminallistika, č. 4/2009, s. 252-264.

<sup>8</sup> bližšie MUSIL, J. *Princip nemo tenetur*. In: Fenyk, J. (ed.) Pocta Dagmar Císařové k 75. narodeninám. Praha: LexisNexis CZ, 2007, str. 76 a nasl.

<sup>9</sup> bližšie. LANGBEIN, J., H., *The Historical Origins of the Privilege Against Self-Incrimination at Common Law* (1994). Faculty Scholarship Series. Paper 550. [online] [cit. 29. 1. 2015], dostupné na internete <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/550](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/550)>

<sup>10</sup> podrobnejšie MUSIL, J. *Zákaz donucování k sebeobviňování (nemo tenetur se ipsum accusare)*. In: Záhora, J. (ed.) Teoretické a praktické problémy dokazovania - pocta prof. JUDr. Vladimírovi Mathernovi, DrSc. k 80. narodeninám. Zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 15. decembra 2008, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava 2008, s. 174 a nasl.

<sup>11</sup> napr. ROLES, P., J. *The Privilege Against Self-Incrimination: Nemo Tenetur Prodere Seipsum: Misinterpreted and Misapplied*. Saadbrücken. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010, s. 17

## 2 MEDZINÁRODNÉ GARANCIE

Zákaz donucovania k sebaobviňovaniu nachádza aj vyjadrenie v niektorých medzinárodných dokumentoch. Prvé legislatívne vyjadrenie zákazu donucovania k sebaobviňovaniu nachádzame v **Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach**.<sup>12</sup> V čl. 14 ods. 3 písm. g) Medzinárodný pakt garantuje každému kto je obvinený z trestného činu minimálne záruky... „*nesmie byť nútený svedčiť proti sebe alebo priznať vinu*“.

**Dohovor o ochrane ľudských práv a slobôd**, (ďalej len Európsky dohovor) explicitne negarantuje zákaz donucovania k sebaobviňovaniu, Európsky súd pre ľudské práva v rámci svojej rozhodovacej činnosti túto zásadu však odvodzuje od práva na spravodlivý proces ktorý je garantovaný v čl. 6 Európskeho dohovoru.

**Dohovor o právach dieťaťa**<sup>13</sup>, v čl. 40 ods.2 písm. b) garantuje každému dieťaťu, ktoré je obvinené alebo obžalované z porušenia trestného práva prinajmenšom tieto nasledujúce záruky „*iv) aby nebolo nútené vypovedať alebo priznávať vinu*“;

**Rímsky štatút Medzinárodného trestného súdu**<sup>14</sup> garantuje právo byť donucovaný k sebausvedčovaniu v čl. 55. Medzi základné práva osôb počas vyšetrovania patrí že osoba:

- „*nesmie byť nútená svedčiť proti sebe samej alebo priznať vinu*“;
- „*nesmie byť vystavená akejkoľvek forme donucovania*...“;
- „*má právo nevypovedať bez toho, aby sa toto mlčanie bralo do úvahy pri určovaní viny alebo nevinu*“.

V zmysle uvedeného vyplýva, že získanie dôkazu nezákonným donútením je v trestnom konaní absolútne neprípustné. Okrem Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý spochybnil dôkazy získané nezákonným donútením, v judikatúre národných súdov sa objavujú rozhodnutia, ktoré spochybnili aj niektoré dôkazy získané donútením vo vzťahu k obvinenému, ktorých vykonaním bolo porušené právo neprispievať k svojmu vlastnému obvineniu.

V odporúčaníach **15. Medzinárodného kongresu pre trestné právo** (Rio de Janeiro, 4 – 10 September 1994)<sup>15</sup> je vyslovene uvedené, že „*žiadny obvinený nemôže byť nútený prispieť priamo alebo nepriamo k vlastnému odsúdeniu. Obvinený má právo mlčať a právo poznať obsah obvinenia od prvého policajného alebo súdneho výsluchu. Toto mlčanie nemôže byť použité proti nemu*.“<sup>16</sup>

## 3 EURÓPSKY SÚD PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

Ako už bolo uvedené, Európsky dohovor explicitne negarantuje zákaz donucovania k sebaobviňovaniu, Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len ESĽP) v rámci svojej rozhodovacej činnosti, túto zásadu však odvodzuje od práva na spravodlivý proces garantovaného v čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru. Tým, že sa obvinenému poskytuje ochrana proti nedovolenému donúteniu zo strany štátnych orgánov, prispieva sa k predchádzaniu justičným omylom a zaisteniu cieľov čl. 6 Európskeho dohovoru.<sup>17</sup> Pre tento aspekt spravodlivého procesu je charakteristické, že:<sup>18</sup>

- bol predmetom nie veľkého počtu rozhodnutí týkajúcich sa odlišných a osobitných prípadov, takže je zložitá vyvodzovať všeobecné závery,

<sup>12</sup> pozri Vyhláška MZV č. 120/1976 Zb. o Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

<sup>13</sup> pozri Oznámenie FMZV č. 104/1991 Zb. o dojednaní Dohovoru o právach dieťaťa.

<sup>14</sup> pozri Oznámenie MZV SR č. 333/2002 Z. z. Rímsky štatút Medzinárodného trestného súdu

<sup>15</sup> Resolutions of the Congresses of the International Association of Penal Law (1926-2004). International association of Penal Law. Toulouse, 2009, s.166

<sup>16</sup> Section III, Recommendation No. 20: „*No defendant may be forced to contribute directly or indirectly to his own criminal conviction. The accused (in the material sense of Recommendation No. 1 above) has the right to remain silent and the right to know the content of the charges starting from the first police or judicial interrogation. This silence may not be used against him.*“ *Personne n'est obligé de contribuer de manière active, directement ou indirectement, à sa propre condamnation pénale. L'inculpé (dans le sens matériel de la recommandation n°1, supra) a le droit de se taire et de connaître le contenu de l'inculpation dès le premier interrogatoire, policier ou judiciaire. Son silence ne sera pas utilisé contre lui.*“

<sup>17</sup> Case of John Murray v. the United Kingdom, 8 February 1996, Application no. 18731/91

<sup>18</sup> bližšie SVÁK, J. *Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch*. II. zväzok. Eurokódex, Žilina, 2011, s. 224 a nasl

- nie je právom absolútnym a jeho konkrétne hranice obmedzení závisia od konkrétnych okolností prípadu.

Z hľadiska obsahu ide o dve oprávnenia korešpondujúce so zásadou zákazu inkriminácie vlastnej osoby, a to:

- a) právo nepodieľať sa na vlastnom obvinení,
- b) právo mlčať.

**Ad a)** V prípade **Funke v. Francúzsko**<sup>19</sup> bol sťažovateľ vyšetrovaný v súvislosti s porušovaním colných predpisov a sankcionovaný za to, že neurobil vyhlásenie o niektorých zahraničných bankových účtoch. EŠLP poznamenal, že colné orgány dosiahli odsúdenie pána Funkeho, aby získali určité dokumenty o ktorých si mysleli že existujú, aj keď si tým neboli isté. Keďže neboli schopné alebo ochotné získať ich iným spôsobom, pokúsili sa prinútiť sťažovateľa poskytnúť dôkazy porušenia zákona, ktorého sa údajne dopusti. Špecifické črty colného práva nemôžu ospravedlniť taký zásah do práv každého obvineného z trestného činu v súlade s významom pojmu podľa čl. 6 Európskeho dohovoru mlčať a neprispievať k obvineniu vlastnej osoby a konštatoval porušenie čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru.

V prípade **Saunders v. Spojené kráľovstvo**<sup>20</sup> EŠLP rozhodol, že „aj keď v článku 6 Dohovoru nie je osobitne spomenuté právo mlčať a právo neprispievať k obvineniu vlastnej osoby, tieto práva sú všeobecne uznávaným medzinárodným štandardom, ktorý je jadrom pojmu spravodlivého procesu podľa článku 6. Ich logický základ spočíva okrem iného v ochrane obvineného pred protiprávnym nátlakom zo strany orgánov, čím sa prispieva k vyhnutiu sa politickým omylom a naplneniu cieľov článku 6. Právo neprispievať k obvineniu vlastnej osoby predovšetkým vopred predpokladá, že obžaloba v trestnej veci sa snaží preukázať dôkazy proti obvinenému bez použitia dôkazov získaných metódami donútenia alebo nátlaku proti vôli obvineného. V tomto zmysle je toto právo úzko spojené s prezumpciou nevinu, ktorá je obsiahnutá v článku 6 ods. 2 Dohovoru.“<sup>21</sup>

**Ad b)** S právom mlčať ako súčasťou zásady zákazu donucovania k sebaobviňovaniu sa EŠLP zaoberal v prípade **Murray v. Spojené Kráľovstvo**<sup>22</sup>, kde v rámci trestného stíhania sťažovateľa sa aplikoval zákon, ktorý umožňoval spájať s mlčaním obvineného aj ďalšie následky. EŠLP pripustil takúto možnosť, keď konštatoval, že právo mlčať nie je právom absolútnym, ale zároveň stanovil určité kritériá, ktoré sa musia splniť, aby bolo mlčanie považované za určitý dôkazný prostriedok. Predovšetkým je potrebné brať do úvahy **váhu dôsledkov vyvedených z mlčania v súvislosti s ostatnými dôkazmi a stupeň donútenia**.

V prípade **Jalloh v. Nemecko**<sup>23</sup> EŠLP rozšíril faktory, ktoré je potrebné brať do úvahy pri posudzovaní či nebola porušená zásada zákazu donucovania k sebaobviňovaniu: **povaha a stupeň donútenia použitého na získanie dôkazu; závažnosť verejného záujmu na vyšetrení a potrestaní trestného činu; existencia príslušných procesných záruk; a účel použitia takto získaného dôkazu**.<sup>24</sup>

Právo neprispievať k obvineniu vlastnej osoby sa však primárne týka rešpektovania vôle obvineného mlčať. Ako sa všeobecne chápe v procesných systémoch členských štátov Európskeho dohovoru a všade inde, nevzťahuje sa na použitie v trestných konaniach na materiál, ktorý možno získať od obvineného uplatnením donucovacej právomoci, ale ktorý existuje nezávisle od vôle podozrivého, tak ako inter alia dokumenty získané na základe písomného príkazu, odobratie vzorky dychu, krvi a moču a telesného tkaniva na účely vykonania DNA testu.<sup>25</sup> V prípade **X. v.**

<sup>19</sup> Case of Funke v. France, 25 February 1993, *Application no. 10828/84*

<sup>20</sup> Case Saunders v United Kingdom, 17 December 1996, *Application no. 19187/91*

<sup>21</sup> MOLE N., HARBY C. Právo na spravodlivý proces. *Sprievodca na aplikáciu článku 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach*. Council of Europe, 2001, s. 39

<sup>22</sup> Case of John Murray v. the United Kingdom, 8 February 1996, *Application no. 18731/91*

<sup>23</sup> Case of Jalloh v. Germany, 11 July 2006, *Application no. 54810/00*, § 117

<sup>24</sup> “The nature and degree of compulsion used to obtain the evidence; the weight of the public interest in the investigation and punishment of the offence in issue; the existence of any relevant safeguards in the procedure; and the use to which any material so obtained is put.”

<sup>25</sup> Case Saunders v United Kingdom, 17 December 1996, *Application no. 19187/91*



**Holandsko**<sup>26</sup> ESLP konštatoval, že povinnosť vodiča motorového vozidla podrobiť sa rozboru krvi na alkohol nie je v rozpore so zásadou prezumpcie neviny.<sup>27</sup>

#### **4 ČESKÁ REPUBLIKA**

Vo vzťahu k zákazu donucovania k sebaobviňovaniu rozhodovacia prax českého Ústavného súdu prešla určitým vývojom. Ústavný súd sa problematikou zákazu donucovania k sebaobviňovaniu zaoberal predovšetkým pri ústavných sťažnostiach týkajúcich sa uloženia poriadkovej pokuty za neuposlušnosť výzvy na vydanie vecí.<sup>28</sup> Problematicou zákazu donucovania k sebaobviňovaniu v českom právnom poriadku z ústavnoprávneho hľadiska sa podrobnejšie zaoberá aj Nett.<sup>29</sup>

Český Ústavný súd opakovane vyhovel ústavnej sťažnosti obvinených osôb a zrušil rozhodnutia orgánov činných v trestnom konaní ktorými boli uložené poriadkové pokuty. Poriadkové pokuty boli uložené predovšetkým preto, lebo sťažovateľ odmietol vydať peňažný denník ako vec dôležitú pre trestné konanie,<sup>30</sup> sťažovateľka odmietla predložiť účtovné doklady,<sup>31</sup> sťažovateľ odmietol predložiť kompletné účtovníctvo obchodnej spoločnosti.<sup>32</sup>

K problematike povinnosti obvineného podrobiť sa rekognícii sa český Ústavný súd vyjadroval v prípade vedenom pod číslom III.ÚS 528/06.<sup>33</sup> Zásadná námietka sťažovateľa bola založená na výklade práva neobviňovať seba samého a jeho aplikácia na prípad rekognície ako trestnoproceného úkonu. Sťažovateľ zastával názor, že mal byť pred výkonom rekognície poučený o práve odmietnuť účasť na rekognícii a že nedostatok tohto poučenia robí z výsledkov získaných vykonaním rekogníciou dôkazy získané v rozpore so zákazom donucovania. Ústavný súd sa s názorom sťažovateľa nestotožnil a ústavnú sťažnosť zamietol.

V ďalších názoroch zašiel český Ústavný súd podstatne ďalej a vyslovil, že donucovanie obvineného formou uloženia poriadkovej pokuty nie je prípustné ani v prípadoch, pri ktorých ide iba o povinnosť strpieť určitý úkon.<sup>34</sup>

Nálezom č. I. ÚS 671/05<sup>35</sup> Ústavný súd dal za pravdu námietke sťažovateľky, že zákaz donucovania k sebaobviňovaniu vlastnou výpoveďou možno chápať v širšom rozsahu tak, že niekto nie je povinný poskytovať proti sebe ani iné dôkazy. V tomto prípade išlo o odmietnutie súčinnosti pri poskytnutí dôkazu (odber porovnávacej pachovej stopy), ktorá sťažovateľku mohla usvedčiť. Ústavný súd takýto postup označil za ústavne neprípustný spôsob vynucovania

V obdobnej veci vedenej pod č. III. ÚS 655/06<sup>36</sup> sa Ústavný súd zaoberal uložením poriadkovej pokuty za neuposlušnosť výzvy k poskytnutiu vzorky vlasov a bukalných sterov za účelom získania porovnávacieho materiálu k analýze DNA umožňujúcej individuálnu identifikáciu

<sup>26</sup> Case X. v. the Netherlands, 4 December 1978, *Application no.823/78*

<sup>27</sup> „*Obliging the driver of a motor vehicle suspected of being under the influence of alcohol to submit to a blood test was not contrary to the principle of presumption of innocence.*“

<sup>28</sup> bližšie MUSIL, J. *Zákaz donucování k sebeobviňování (nemo tenetur se ipsum accusare)*. In: Záhora, J. (ed.) *Teoretické a praktické problémy dokazovania - pocta prof. JUDr. Vladimírovi Mathernovi, DrSc. k 80. narodeninám*. Zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 15. decembra 2008, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava 2008, s. 183

<sup>29</sup> NETT, A. *Zákaz donucování s sebeobviňování podle českého trestního řádu, ústavněprávní aspekty*. In: *Rekodifikácia trestného práva. Doterajšie poznatky a skúsenosti*. Zborník príspevkov celoštátneho seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 21. apríla 2008. Bratislava 2008 s. 202 a nasl.

<sup>30</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. ledna 2003, *sp. zn. II. ÚS 118/01*

<sup>31</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. června 2005, *sp. zn. II. ÚS 255/05*

<sup>32</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. ledna 2006, *sp. zn. II. ÚS 552/05*

<sup>33</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. října 2007, *sp. zn. III.ÚS 528/06*

<sup>34</sup> bližšie MUSIL, J. *Zákaz donucování k sebeobviňování (nemo tenetur se ipsum accusare)*. In: Záhora, J. (ed.) *Teoretické a praktické problémy dokazovania - pocta prof. JUDr. Vladimírovi Mathernovi, DrSc. k 80. narodeninám*. Zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 15. decembra 2008, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava 2008, s. 184

<sup>35</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. února 2006, *sp. zn. I. ÚS 671/05*

<sup>36</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. května 2007, *sp. zn. III. ÚS 655/06*

osoby podľa stôp zanechaných na mieste činu. Ústavný súd ČR konštatoval, že uložením pokuty za neuposlúchnutie výzvy k poskytnutiu vzory vlasov a bukálnych sterov bolo porušené základné právo sťažovateľky okrem iného aj pod čl. 6 ods. 1, ods. 2 a ods. 3 písm. c) Európskeho dohovoru. K tomuto nálezu bolo pripojené aj odlišné stanovisko sudcu Jana Musila, ktorý nesúhlasí s výrokom s odôvodnením, že išlo o neinvazívne metódy odberu biologického materiálu, ktoré sú celkom bezbolestné a nie sú spojené s nebezpečenstvom pre zdravie osoby, ktorá sa im podrobuje. Obidva postupy odberu porovnávacej vzorky principiálne nevyžadujú žiadne aktívne konanie obvineného, ale iba strpenie týchto postupov. Podľa názoru sudcu Musila možno vykonanie týchto úkonov vynucovať, bez toho aby bolo porušené pravidlo zákaz donucovania k sebaobviňovaniu.

Zásadný zvrat v doterajšej judikatúre prinieslo Stanovisko Pléna Ústavného súdu ČR<sup>37</sup> v zmysle ktorého úkony ktoré spočívajú v odňatí pachovej stopy, odobranie vzorky vlasov a bukálneho steru, ktorých cieľom je získanie objektívne existujúcich dôkazov pre forenzné vyšetrovanie a ktoré nevyžadujú aktívne konanie obvineného či podozrivého, ale iba strpenie ich vykonania, nemožno považovať za úkony, ktorými by bol obvinený resp. podozrivý donucovaniu k ústavne neprípustnému sebaobviňovaniu. K zaisteniu súčinnosti obvineného či podozrivého pri zabezpečovaní týchto dôkazov je možné použiť zákonné donucovacie prostriedky.

V prípade vedenom pod č. III.ÚS 587/14<sup>38</sup> český Ústavný súd posudzoval, či v prípade vyšetrovania trestnej činnosti súvisiacej s nelegálnou výrobou alkoholických nápojov, keď bol spoluobvinený pri výkone domovej prehliadky donucovaný pod hrozbou uloženia poriadkovej pokuty k vydaniu zošita, kde bola evidencia nelegálne vyrobených alkoholických nápojov bola porušená zásada zákazu **sebaobviňovania vo vzťahu k druhému spoluobvinenému**. Ústavný súd konštatuje, že pokiaľ by malo byť o použiteľnosti dôkazu uvažované vo vzťahu k tretím osobám, napr. vo vzťahu k sťažovateľovi, muselo by sa vziať do úvahy nakoľko sa hrozba použitia donucovacieho opatrenia dotkla týchto tretích osôb a či bola akokoľvek spôsobilá ovplyvniť ich správanie v dobe obstarávania dôkazu. V posudzovanom prípade nebol sťažovateľ do procesu obstarávania dôkazu (zošitu) nijako zapojený, tvrdená hrozba uloženia poriadkovej pokuty sa ho nijako osobne nedotýkala a jeho vlastné správanie v procese získavania dôkazu nijako neovplyvňovala. Ústavný súd konštatuje „*Pokiaľ orgány činné v trestnom konaní kvalifikovali sťažovateľovo konanie ako trestný čin skrátania dane, neporušili za daných skutkových okolností zásadu nemo tenetur se ipsum accusare.*“ Podobne aj v ďalšom prípade týkajúcom sa nelegálnej výroby a distribúcie cigariet<sup>39</sup> Ústavný súd zdôraznil, že posúdenie daného konania ako skrátania dane nepredstavuje uplatnenie zásady nemo tenetur se ipsum accusare (nikto nie je povinný obviňovať sám seba).

V jednom z nedávnych prípadov<sup>40</sup> sťažovateľ namietal porušenie zásady zákazu sebaobviňovania v tom zmysle, že ako vodič dopravného prostriedku po dopravnej nehode pred vykonaním dychovej skúšky nebol poučený o práve túto skúšku odmietnuť. Český Ústavný súd konštatuje, že toto právo nevyplýva ani z práva neprispievať k vlastnému obvineniu, a to už z toho dôvodu, že zásada nemo tenetur se ipsum accusare sa týka najmä aktívnej činnosti za ktorú sa však nepovažuje vykonanie normálnych fyziologických funkcií teda napr. odber dychu alebo moču. V prípade dychovej skúšky navyše ide o neinvazívnu bezpečnú a bezbolestnú metódu predstavujúcu minimálny zásah do telesnej integrity sťažovateľa.

## **5 SLOVENSKÁ REPUBLIKA**

### **Ústavné východiská**

V podmienkach Slovenskej republiky zásada zákazu donucovania k sebaobviňovaniu nachádza vyjadrenie v **Listine základných práv a slobôd**<sup>41</sup> konkrétne v čl. 37 ods. 1 „*Každý má právo odoprieť výpoveď, ak by ňou spôsobil nebezpečenstvo trestného stihania sebe alebo blízkej osobe.*“ a v čl. 40 ods. 4 „*Obvinený má právo odoprieť výpoveď; tohto práva ho nemožno nijakým*

<sup>37</sup> Sdělení Ústavního soudu o přijetí stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2010 sp. zn. Pl. ÚS-st. 30/10 k úkonům podle § 114 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, spočívajícím v sejmutí pachové stopy, odebrání vzorku vlasů a bukálního stěru, publikované pod č. 439/2010 Sb..

<sup>38</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 7. května 2014, sp. zn. III. ÚS 587/14

<sup>39</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 3. 2015, sp. zn. IV. ÚS 147/15

<sup>40</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1285/15

<sup>41</sup> Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd

spôsobom pozbaviť.“. Okrem Listiny základných práv a slobôd obdobnú právnu úpravu nachádzame v čl. 47 Ústavy Slovenskej republiky<sup>42</sup> a to v čl. 47 ods. 1 „Každý má právo odoprieť výpoveď, ak by ňou spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo blízkej osobe.“ a v čl. 50 ods. 4 „Obvinený má právo odoprieť výpoveď; tohto práva ho nemožno pozbaviť nijakým spôsobom.“

V rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky na rozdiel od českého Ústavného súdu nachádzame len niekoľko rozhodnutí týkajúcich sa údajného porušenia zákazu donucovania k sebaobviňovaniu. Vo vzťahu čl. 47 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky bolo od začiatku činnosti Ústavného súdu prejedávané porušenie tohto článku v 37 prípadoch, iba v jednom prípade skonštatoval porušenie čl. 47 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, aj to v prípade tzv. abstraktnej kontroly ústavnosti zákona č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre.<sup>43</sup> V prípade vedenom pod číslom IV. ÚS 253/07-20<sup>44</sup> sa zaoberal odmietnutím svedeckej výpovede svedkyne v trestnom konaní bez uvedenia dôvodov odopretia výpovede. Vo vzťahu k čl. 50 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky Ústavný súd Slovenskej republiky pojednával 14 prípadov, v žiadnom z nich však nerozhodol, že predmetný článok bol porušený.

V rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky nachádzame aj rozhodnutia kde sa vyjadruje k právu mlčať resp. právu neprispievať k vlastnému obvineniu v inom ako trestnom konaní. Išlo však prevažne o prípady v ktorých Ústavný súd posudzoval namietanie tejto zásady v konaniach vedených Radou pre vysielanie a retransmisiiu resp. následne Najvyšším súdom.<sup>45</sup>

### **Trestný zákon**

Ustanovenia o zákaze donucovania k sebaobviňovaniu obsahuje aj účinný Trestný zákon č. 300/2005 v znení neskorších predpisov (ďalej len Trestný zákon). Ustanovenie § 234 Trestného zákona pod hrozbou trestnej sankcie ukladá určitým osobám, ktoré majú povinnosť vyplývajúcu zo zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie oznámiť skutočnosti nasvedčujúce tomu, že iný spáchal trestný čin legalizácie príjmu z trestnej činnosti podľa § 233 Trestného zákona, alebo neobvyklú obchodnú operáciu. Toto ustanovenie nadväzuje na § 17 ods. 1 zákona 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorého majú niektoré osoby (povinné osoby) povinnosť ohlásiť finančnej spravodajskej jednotke neobvyklú obchodnú operáciu alebo pokus o jej vykonanie bez zbytočného odkladu. V zmysle § 234 ods. 2 Trestného zákona osoba za takéto neoznámenie nie je trestná, ak nemohla takéto oznámenie alebo ohlásenie urobiť bez toho, že by seba alebo blízku osobu neuviedla do **nebezpečenstva trestného stíhania**.

Podobne aj v ustanovení § 340 Trestného zákona (neoznámenie trestného činu) je stanovená všeobecná povinnosť oznámiť spáchanie zločinu, na ktorý Trestný zákon ustanovuje trest odňatia slobody s hornou hranicou najmenej desať rokov, alebo niektorý z trestných činov korupcie uvedených v treťom diele ôsmej hlavy osobitnej časti. Podobne ako v prípade uvedenom vyššie v zmysle ods. 2 príslušného ustanovenia osoba za nesplnenie tejto povinnosti nie je trestná, ak nemohla oznámenie urobiť bez toho, že by seba alebo blízku osobu uviedla do **nebezpečenstva smrti**, ublíženia na zdraví, inej závažnej ujmy alebo **trestného stíhania**.

Analogické ustanovenie obsahuje aj trestný čin neprekazenia trestného činu podľa § 341 Trestného zákona. Osoba v zásade nie je trestná, ak nemohla zločin prekaziť bez značných ťažkostí alebo bez toho, že by seba alebo blízku osobu uviedla do **nebezpečenstva smrti**, ťažkej ujmy na zdraví, inej závažnej ujmy alebo **trestného stíhania**. Zásadný rozdiel je však v tom, že v tomto prípade uvedenie blízkej osoby do nebezpečenstva trestného stíhania nezbavuje trestnosti, ak sa týka neprekazenia zločinu, za ktorý Trestný zákon umožňuje uložiť trest odňatia slobody na doživotie.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

<sup>43</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 4. marca 1998, *sp. zn. PL. ÚS 17/96*

<sup>44</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. októbra 2007, *sp. zn. IV. ÚS 253/07-20*

<sup>45</sup> napr. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 22. mája 2013, *sp. zn. II. ÚS 291/2013-16*; Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 18. decembra 2013, *sp. zn. IV. ÚS 764/2013-17*

<sup>46</sup> bližšie ZÁHORA, J. *Nepripustnosť dôkazu získaného donútením*. In: Teoretické a praktické problémy dokazovania : pocta prof. JUDr. Vladimírovi Mathernovi, DrSc. k 80. narodeninám: zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 15. decembra 2008. - Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva; Poradca podnikateľa, 2008. s. 291 a nasl.

### Trestný poriadok

V rámci Trestného poriadku č. 301/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov (ďalej len Trestný poriadok) je zákaz donucovania k sebaobviňovaniu upravený vo viacerých ustanoveniach:

- Obvinený má právo od začiatku konania proti svojej osobe vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu, a k dôkazom o nich, **má však právo odprieť vypovedať** (§ 34 ods. 1 Trestného poriadku).
- Povinnosť podľa odseku 1 **[vydať vec** – poznámka autora] sa nevzťahuje na listinu alebo inú vec, ktorej obsah sa týka okolností, o ktorej platí zákaz výsluchu, okrem prípadu, keď došlo k oslobodeniu od povinnosti zachovať vec v tajnosti alebo k oslobodeniu od povinnosti mlčanlivosti (§ 89 ods. 2 Trestného poriadku).
- Dôkaz získaný nezákonným **donútením alebo hrozbou takého donútenia** sa nesmie použiť v konaní okrem prípadu, keď sa použije ako dôkaz proti osobe, ktorá také donútenie alebo hrozbu donútenia použila (§ 119 ods. 4 Trestného poriadku).
- Pred výsluchom musí byť obvinený poučený: „Ako obvinený máte právo vypovedať alebo odprieť vypovedať. K priznaniu vás nikto **nesmie nútiť**....“ (§ 121 ods. 2 Trestného poriadku).
- Svedok je oprávnený odprieť vypovedať, ak by výpoveďou spôsobil **nebezpečenstvo trestného stíhania seba**, svojmu príbuznému v priamom rade, svojmu súrodencovi, osvojiteľovi, osvojencovi, manželovi alebo druhovi, alebo iným osobám v rodinnom alebo obdobnom pomere, ktorých ujmu by právom pociťoval ako vlastnú ujmu (§ 130 ods. 2 Trestného poriadku).
- Pred výsluchom svedka treba vždy zistiť jeho totožnosť a pomer k obvinenému, poučiť ho o význame svedeckej výpovede a o **práve odprieť výpoveď**, a ak treba, aj o zákaze výsluchu (§ 131 ods. 1 Trestného poriadku).
- K úkonom, ktoré súvisia s vyšetrovacím pokusom, nesmie byť obvinený, podozrivý alebo svedok, ktorý má právo odprieť výpoveď, **žiadnym spôsobom donucovaný** (§ 157 ods. 4 Trestného poriadku).
- Prokurátor alebo policajt môže vypočuť osobu, ktorú na základe trestného oznámenia alebo iného podnetu je potrebné vypočuť k okolnostiam nasvedčujúcim, že mala spáchať trestný čin. Táto osoba má právo odprieť výpoveď, ak by výpoveďou spôsobila **nebezpečenstvo trestného stíhania seba**, alebo svojmu príbuznému v priamom rade, svojmu súrodencovi, osvojiteľovi, osvojencovi, manželovi alebo druhovi, alebo iným osobám v rodinnom alebo obdobnom pomere, ktorých ujmu by právom pociťovala ako vlastnú ujmu, nesmie však byť vypočúvaná v prípadoch ustanovených v § 129 Trestného poriadku (§ 196 ods. 2 Trestného poriadku).
- Obvinený nesmie byť nijakým spôsobom k výsluchu a k priznaniu nezákonne nútený. **Odporetie výpovede** sa nesmie použiť ako dôkaz proti obvinenému (§ 201 ods. 4 Trestného poriadku).

### Rozhodovacia činnosť slovenských súdov

Ako už bolo uvedené v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky nenachádzame inšpiratívne rozhodnutia vo vzťahu k zákazu sebaobviňovania. Rozhodnutia všeobecných súdov by sa dali rozdeliť do viacerých oblastí: právo svedka ktorý mal spáchať trestný čin odprieť výpoveď, nepriznanie sa obvineného k spáchanej trestnej činnosti a zákaz donucovania k sebaobviňovaniu vo vzťahu k daňovým trestným činom.

**Ad a)** Jedným z problémov týkajúcich sa zákazu donucovania k sebaobviňovaniu je aj problematika výsluchu osoby, ktorá mala spáchať trestný čin v procesnom postavení svedka. Najvyšší súd v rozhodnutí publikovanom pod číslom **R 25/1969** zdôrazňuje, že osoba, ktorá spáchala trestný čin, sa nepravdivou svedeckou výpoveďou ohľadom tohoto trestného činu nedopúšťa trestného činu krivej výpovede ani vtedy, ak bola riadne poučená o práve odprieť vypovedať. Trestné stíhanie takejto osoby, hoci nebola vo veci obvineným, by bolo v rozpore s pravidlom podľa ktorého obvinený nesmie byť k výpovedi alebo k priznaniu žiadnym spôsobom nútený, pretože sankcia stanovená za trestný čin krivej výpovede by predstavovala neprípustné donútenie k pravdivej výpovedi. V inej veci publikovanej pod číslom **R 39/1970** súd zdôrazňuje, že skutočnosť, že páchatel trestného činu, vypočúvaný ako svedok v trestnej veci iného obvineného a vypovedajúci nepravdu ohľadne svojho trestného činu, bol riadne poučený o práve odprieť výpoveď, má len procesný význam v tom smere, že takúto výpoveď treba považovať za dôkaz výpoveďou svedka. Nemá však hmotnoprávny význam v tom smere, že sa takýto páchatel dopúšťa trestného činu krivej výpovede. Trestná zodpovednosť takéhoto páchatela za trestný čin krivej

výpovede by odporovala zásade, že obvinený nesmie byť donucovaný k doznaniu žiadnym spôsobom.

V podobnom duchu je aj rozhodnutie Krajského súd Karlove Vary<sup>47</sup> publikovaný pod číslom **R 32/1957**. Páchateľ trestného činu alebo osoba, ktorá sa dopustila účasti na trestnom čine, sa nedopúšťa trestného činu krivej výpovede ak aj po poučení o práve odprieť výpoveď - vypovedá ako svedok nepravdu v snahe zatajiť svoj trestný čin. Tiež páchatel' alebo účastník trestného činu, ktorý navádza ďalšieho spolupáchateľa alebo účastníka, aby vypovedal nepravdu, keď bude vypočúvaný ako svedok, nedopúšťa sa návodu ku krivej výpovedi.

**Ad b)** Jedným zo spôsobov donucovania obvineného k priznaniu je viacnásobné opakovanie jeho výsluchov. Najvyšší súd zdôrazňuje, že „Výsluch obvineného je jedným z dôkazných prostriedkov podľa trestného poriadku. Odporuje však ustanoveniu § 91 ods. 1 veta druhá a §164 ods. 3 posledná veta tr. por. (teraz § 121 ods. 2 a § 201 ods. 4 Trestného poriadku – pozn. autora), ak je tento výsluch vykonávaný opakovane len za účelom, aby sa tým dosiahlo priznanie obžalovaného; obvinený nesmie byť k priznaniu donucovaný žiadnym spôsobom, teda ani neustálym opakováním jeho výsluchu (**R38/1968**).

V rozhodovacej praxi súdov sa objavujú aj rozhodnutia, ktoré ako dôvod kolúznei väzby uvádzajú že „obvinený popiera trestnú činnosť z ktorej je obvinený“. V rozhodnutí publikovanom pod číslom **R 53/1974** Najvyšší súd uvádza že dôvodom tzv. kolúznei väzby nemôže byť okolnosť, že obvinený popiera trestnú činnosť, z ktorej je obvinený alebo obžalovaný, alebo že odmieta vypovedať; väzba nesmie byť nikdy zneužitá na to, aby bol obvinený nútený k výpovedi alebo k priznaniu. Dôvodnosť obavy, že obvinený bude pôsobiť na svedkov príp. spoluobvinených alebo inak mariť objasňovanie skutočností závažných pre trestné stíhanie, musí byť zistená vždy na základe konkrétnych skutočností. Nestačí iba okolnosť, že vo veci, v ktorej obvinený popiera vinu, majú byť vypočutí ako svedkovia spolupracovníci obvineného.

**Ad c)** Osobitnou kategóriou v rozhodovacej činnosti súdov vo vzťahu k zákazu donucovania s sebaobviňovaním je trestné stíhanie pre trestný čin skrátenia dane. Zatajenie príjmu získaného trestným činom v daňovom priznaní a neodvedenie dane z takéhoto príjmu nie je možné posudzovať ako skrátenie dane. Páchateľ by sa tým nepriamo nútil k oznámeniu svojej vlastnej trestnej činnosti, čo je v rozpore so zásadou, že k priznaniu nesmie byť obvinený donucovaný žiadnym spôsobom (**R 53/1974**). Z novších judikátov (**R 2/2003**) vyplýva, že zásadu že obvinený nesmie byť žiadnym spôsobom donucovaný k priznaniu sa, vo vzťahu medzi trestnými činmi skrátenia dane a poistného a porušenia predpisov o štátnych technických opatreniach na označenie tovaru treba aplikovať tak, že nesplnenie daňovej povinnosti pri tovare, ktorý podlieha spotrebnej dani a ktorý je uvádzaný do obehu v rozpore s právnym predpisom bez kontrolných známk, nemožno posudzovať ako trestný čin skrátenia dane a poistného. Zmyslom uvedenej zásady je totiž vylúčiť, aby páchatel' trestného činu porušenia predpisov o štátnych technických opatreniach na označenie tovaru bol pri plnení daňovej povinnosti v daňovom priznaní nútený priznať, či oznámiť uvedený trestný čin a vystaviť sa tak nebezpečenstvu trestného stíhania pre porušenie predpisov o štátnych technických opatreniach na označenie tovaru.<sup>48</sup> V zmysle uvedených zásad aj aj ďalšie rozhodnutie Najvyššieho súdu SR<sup>49</sup> publikované pod číslom č. **ZSP 87/2007**, kde súd zdôrazňuje že všeobecná zásada v trestnom práve, že obvinený nesmie byť žiadnym spôsobom donucovaný k výpovedi alebo k priznaniu sa pri aplikácii hmotného práva v pomere medzi trestnými činmi skrátenia dane a poistného a porušenia predpisov o štátnych technických opatreniach na označenie tovaru uplatňuje rovnako ako medzi trestným činom skrátenia dane a poistného a trestným činom neoprávneného podnikania, teda tak, že nesplnenie daňovej povinnosti pri tovare podliehajúcim spotrebnej dani a uvádzaným do obehu v rozpore s právnym predpisom bez kontrolných známk, nemožno posudzovať ako trestný čin skrátenia dane a poistného. Zmyslom spomenutej zásady je zabrániť tomu, aby páchatel' trestného činu porušovania predpisov o štátnych technických opatreniach na označenie tovaru bol pri plnení daňovej povinnosti nútený priznať, či oznámiť ním spáchaný uvedený trestný čin a vystaviť sa tak nebezpečenstvu trestného stíhania pre porušovanie predpisov o štátnych technických opatreniach na označenie tovaru.

<sup>47</sup> Rozsudek Krajského soudu v Karlových Varech z 24. října 1956, *spis. zn. 2 To 359/56*

<sup>48</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 11. septembra 2001, *sp. zn. 6 To 47/2001*

<sup>49</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 11. novembra 2007, *sp. zn. 2 Ndt 15/2004*

## 6 DISKUSIA

Ako z prezentovaných záverov vyplýva, zásada zákazu donucovania sa stala všeobecne uznávanou zásadou vo všetkých demokratických štátoch. Názory na jej aplikáciu prechádzajú určitým historickým vývojom. V určitých obdobiach môžeme sledovať v rozhodovacej činnosti súdov jej neprávnu interpretáciu a aplikáciu.

Vo všeobecnosti platí, že táto zásada sa bez vážnejších problémov uplatňuje v prípadoch poskytnutia svedectva a predloženia dokumentov. Na druhej strane sa táto zásada spravidla neuplatňuje v prípadoch získavania dôkazov, ktoré existujú nezávisle od vôle osoby a k ich získaniu sa nevyžaduje žiadna aktívna činnosť osoby (napr. odober vzorky DNA, odtlačky prstov, vzorky krvi resp. vzorky dychu). Rozsah zákazu donucovania k sebaobviňovaniu má rôzny dosah. V niektorých štátoch sa uplatňovanie tejto zásady (priviléžia) vzťahuje jednak na fyzické ale aj právnické osoby, napr. vo Veľkej Británii, na druhej strane v Spojených štátoch amerických sa uplatňovanie tohto privilégia vzťahuje výlučne na fyzické osoby, právnické osoby sú z tohto privilégia vylúčené.<sup>50</sup>

V zásade možno konštatovať aj na základe „absencie“ relevantnej judikatúry Ústavného súdu SR, že aplikácia tejto zásady v rámci aplikačnej praxi nespôsobuje veľké problémy.

Vzhľadom na nedávno zavedenú<sup>51</sup> novú formu trestného činu ohrozenia pod vplyvom návykovej látky podľa § 289 ods. 2 Trestného zákona v zmysle ktorej sa trestného činu dopustí aj ten, kto sa pri výkone zamestnania alebo inej činnosti **odmietne podrobiť** vyšetreniu na zistenie návykovej látky, ktoré sa vykonáva dychovou skúškou alebo orientačným testovacím prístrojom, alebo sa odmietne podrobiť lekárskeho vyšetreniu odberom a vyšetrením krvi alebo iného biologického materiálu, či nie je ovplyvnený návykovou látkou, hoci by to pri vyšetrení nebolo spojené s nebezpečenstvom pre jeho zdravie, sa v odbornej verejnosti nezriedka vyskytujú diskusie, či trestnoprávny postih vodiča, ktorý sa odmietne podrobiť vyšetreniu na zistenie návykovej látky neodporuje spomínanej zásade že niekto nie je povinný usvedčovať sám seba.<sup>52</sup>

Pri bližšej analýze predmetnej situácie môžeme dôjsť k záveru, že zákonodarca pod hrozbou trestnej sankcie „núti“ vodiča „vyprodukovať“ spravidla jediný resp. rozhodujúci usvedčujúci dôkaz na ktorom bude postavené jeho následné odsúdenie. Ja osobne sa síce s takýmto druhom postihu nestotožňujem ale spomínaná novela Trestného zákona č. 313/2011 Z. z. s účinnosťou od 1. novembra 2011 do právneho poriadku zaviedla situáciu keď sa skutková podstata trestného činu zhoduje zo skutkovou podstatou priestupku. Ustanovenie § 289 ods. 2 Trestného zákona sankcionuje toho, kto sa pri výkone zamestnania alebo inej činnosti **odmietne podrobiť vyšetreniu na zistenie návykovej látky** .... hoci by to pri vyšetrení nebolo spojené s nebezpečenstvom pre jeho zdravie. Zákonodarca súčasne nechal v účinnosti aj ustanovenia zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch [§ 22 ods. 1 písm. a)], ktoré bude mať v danom prípade subsidiárnu povahu. Predkladateľ novely zákona v dôvodovej správe upozorňuje v tomto prípade na ustanovenie § 10 ods. 2 Trestného zákona - materiálny korektív, ako aj na ustálenú súdnu prax k § 201 starého Trestného zákona<sup>53</sup>. Podľa rozhodnutia českého Ústavného súdu „**Takýto spôsob právnej regulácie, pri ktorej zákonodarca podáva identickú definíciu dvoch skutkových podstát – tak trestného činu ako aj priestupku – odporuje požiadavke právnej istoty a požiadavke určitosti právnej normy a spôsobuje závažné interpretačné problémy pri aplikácii (hrozí nebezpečenstvo aplikačnej ľubovôle)**“.<sup>54</sup> Ústavný súd ďalej pokračuje, že takýto spôsob

<sup>50</sup> bližšie ROLES, P., J. *The Privilege Against Self-Incrimination: Nemo Tenetur Prodere Seipsum: Misinterpreted and Misapplied*. LAP LAMBERT Academic Publishing, Saarbrücken, 2010, s. 32

<sup>51</sup> zákon č. 313/2011 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia

<sup>52</sup> napr. PODMAJERSKÝ, M.: *Trest zákazu činnosti a trestný čin ohrozenia pod vplyvom návykovej látky v zmysle zákona č. 313/2011 Z. z.* In. Justičná revue č. 10/2012, s. 1188-1197

<sup>53</sup> napr. R 54/1951, R 49/1954, R 20/1967, R/54/1968, R 15/1977, R 50/1981, R 37/1991,

<sup>54</sup> *Nález Ústavného súdu ze dne 25. října 2011 sp. zn. Pl. ÚS 14/09 ve věci návrhu na vyslovení rozporu § 22 odst. 4 zákona, č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění platném do 31. 7. 2011, s ústavním pořádkem*, publikovaný pod číslem 22/2012 Sb. (Obiter dictum, § 50) . V danom prípade ÚS prerokovával prípad v ktorom navrhovateľ okrem iného namietal že do 31. 12. 2009 český Trestný zákon obsahoval skutkovú podstatu vedenia motorového vozidla bez vodičského oprávnenia (§ 180d) a zároveň rovnakú skutkovú podstatu obsahoval aj § 22 ods. 1 písm. e) zákona o priestupkoch (§ 6).

zákonnej úpravy je **krajne nežiadúci** a mohol by viesť k záveru o **protiústavnosti** a k eventuálnemu derogačnému zásahu Ústavného súdu.

Aj napriek absentujúcej judikatúre slovenského Ústavného súdu, vzhľadom na konštantnú judikatúru ESLP nie je predpoklad, že by tento súd resp. Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol že išlo o porušenie práva zákazu donucovania k sebaobviňovaniu. Ako už bolo spomínané podľa konštantnej judikatúry ESLP, zákaz donucovania k sebaobviňovaniu sa nevzťahuje na použitie na materiál, ktorý možno v trestnom konaní získať od obvineného uplatnením donucovacej právomoci, ale ktorý existuje nezávisle od vôle podozrivého, napr. odobratie vzorky dychu, krvi a moču a telesného tkaniva na účely vykonania DNA testu,<sup>55</sup> resp. povinnosť vodiča motorového vozidla podrobiť sa rozboru krvi na alkohol nie je v rozpore so zásadou prezumpcie neviny.<sup>56</sup> V podobnom duchu je aj rozhodovacia činnosť českého Ústavného súdu<sup>57</sup> ktorý zdôrazňuje, že zásada nemo tenetur se ipsum accusare sa týka najmä aktívnej činnosti, za ktorú sa však nepovažuje vykonanie normálnych fyziologických funkcií teda napr. odber dychu alebo moču. V prípade dychovej skúšky navyše ide o neinvazívnu bezpečnú a bezbolestnú metódu predstavujúcu minimálny zásah do telesnej integrity sťažovateľa.

Pri odhaľovaní a vyšetrovaní trestných činov je niekedy potrebné zaistiť počítačové údaje. Vzhľadom na nemateriálnosť, latentnosť a veľmi nízku životnosť digitálnych stôp sa nemôžu zabezpečovať tradičnými zaistovacím úkonmi. Za týmto účelom bol do Trestného poriadku doplnený špecifický zaistovací inštitút vo vzťahu k počítačovým údajom a to konkrétne inštitút **Uchovania a vydania počítačových údajov** (§ 90 Trestného poriadku). Tento inštitút môže byť použitý, ak je na objasnenie skutočností závažných pre trestné konanie nevyhnutné uchovanie uložených počítačových údajov vrátane prevádzkových údajov, ktoré boli uložené prostredníctvom počítačového systému. V zmysle § 90 ods. 1 písm. e) môže byť vydaný príkaz, aby „**také údaje vydali na účely trestného konania.**“

Podľa môjho názoru, tento inštitút nezodpovedá požiadavkám čl. 6 a 8 Európskeho dohovoru a čl. 19, 22, 47 ods. 1 a 50 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky. Predovšetkým však treba zdôrazniť, že inštitút uchovania a vydania počítačových údajov obsiahnutý v § 90 Trestného poriadku, a rozdiel od všeobecnej povinnosti vydať vec v zmysle § 89 ods. 2 Trestného poriadku **nestanovuje prípady, na ktoré sa táto povinnosť nevzťahuje (na listinu alebo inú vec, ktorej obsah sa týka okolností, o ktorej platí zákaz výsluchu)**. V prípade skopírovania údajov uložených na pamäťovom médiu užívanom sťažovateľom v rámci jeho profesijnej činnosti považovanej judikatúrou ESLP za súčasť súkromného života išlo o zásah do súkromnej sféry jednotlivca, ktorý opodstatňuje jeho právo na preskúmanie dôvodnosti a zákonnosti zásahu, čo zvyrazňuje aj tá skutočnosť, že voči jeho vydaniu nemôže dotknutý subjekt uplatniť opravný prostriedok.<sup>58</sup>

Ústavný súd je toho názoru, že vyhotovením kópie počítačových údajov uložených na pamäťovom médiu sťažovateľa pri realizácii znaleckého skúmania, a to v intenciách príkazu prokurátora (ktorý sa neobmedzoval na selekciu údajov súvisiacich s trestným konaním), nepochybne dochádza aj k **zachyteniu údajov s vyšetrovanou vecou nijako nesúvisiacich**, ktoré sa takto stali súčasťou spisového materiálu trestného konania a budú uchovávané pravdepodobne po dobu predpísanú pre archiváciu materiálov trestného konania. **Ústavný súd skonštatoval porušenie práva na ochranu** pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo iným zneužívaním údajov o svojej osobe podľa čl. 19 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky a listové tajomstvo, tajomstvo dopravovaných správ a iných písomností a na ochranu osobných údajov podľa čl. 22 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Nad rámec považuje ústavný súd za potrebné zdôrazniť, že aj pri skopírovaní počítačových údajov až po predchádzajúcej selekcii v rámci dostupných možností, nie je možné absolútne vylúčiť zachytenie s trestnou vecou nesúvisiacich údajov, ktoré sa stanú súčasťou takejto kópie.<sup>59</sup> Ústavný súd ďalej naznačuje, spôsob ako by bolo možné realizovať inštitút uchovania a vydania počítačových údajov spôsobom vylučujúcim vznik takejto neprípustnej

<sup>55</sup> Case Saunders v United Kingdom, 17 December 1996, *Application no. 19187/91*

<sup>56</sup> Case X. v. the Netherlands, 4 December 1978, *Application no. 823/78*

<sup>57</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. 7. 2015, *sp. zn. III. ÚS 1285/15*

<sup>58</sup> porovnaj Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 25. augusta 2010, *sp. zn. III. ÚS 68/201*, tiež Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 3. februára 2011, *sp. zn. II. ÚS 96/2010*, pozri aj FABIANOVÁ, Z. *Uchovanie a vydanie údajov z počítača advokáta dôležitých na objasnenie trestnej činnosti – zásah do súkromnej sféry jednotlivca*. In *Bulletin slovenskej advokácie* 3/2011 s. 32

<sup>59</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 9. decembra 2010, *sp. zn. II. ÚS 53/2010*

situácie znamenajúcej závažný zásah do práva jednotlivca na súkromný život, **konkrétne spôsobom ktorý umožní izolovanie údajov relevantných na trestné konanie a následné zlikvidovanie kópie obsahujúcej kompletne penzum údajov zaznamenaných na pamäťovom médiu, prípadne jej vrátenie dotknutému subjektu (jednotlivcovi), ktorého sa zásah týkal.** Ústavný súd tu argumentuje aj rozhodnutím Európskeho súdu pre ľudské práva v veci Petri Sallinen v. Fínsko<sup>60</sup> týkajúci sa fínskej právnej úpravy, ktorá takýto postup výslovne prikazovala.

Vzhľadom na možné aplikačné problémy pri zaisťovaní počítačových údajov osobám ktoré majú štátom uznanú povinnosť mlčanlivosti napr. advokátovi, lekárovi, by bolo vhodné, aby sa predmetné ustanovenie v zmysle vyššie uvedených argumentov upravilo tým spôsobom, že **prikaz sa nemôže vzťahovať na počítačové dáta, na ktoré sa vzťahuje zákaz výsluchu.**<sup>61</sup>

**„Povinnosť podľa odseku 1 písm. b), d) a e) sa nevzťahuje na počítačové údaje, ktorých obsah sa týka okolnosti, o ktorej platí zákaz výsluchu, okrem prípadu, keď došlo k oslobodeniu od povinnosti zachovať informácie v tajnosti alebo k oslobodeniu od povinnosti mlčanlivosti.“**

Posledným problémom na ktorý by som chcel poukázať je skutočnosť, že slovenský Trestný poriadok **nepozná postavenie „podozrivého“**. Hoci Trestný poriadok pojem „podozrivý“ resp. „osoba podozrivá“ uvádza vo viacerých ustanoveniach napr. § 33, § 85 ods. 1, § 99 ods. 1 § 155 ods. 3 a § 157 ods. 2, § 204 ods. 1, avšak v žiadnom z nich, ani v iných ustanoveniach Trestného poriadku pojem „podozrivý“ nie je a doposiaľ nebol definovaný.

Problém „nevymedzenia“ procesného postavenia podozrivého vidím najmä v tom, že orgán činný v trestnom konaní, najčastejšie policajt, takúto „podozrivú osobu“ ktorá nie je zadržanou osobou v zmysle § 85 Trestného poriadku, vypočúva v procesnom postavení svedka. Svedčia o tom nielen staršie judikáty,<sup>62</sup> ale aj osobné poznatky zo súčasnosti. Pred začatím trestného stíhania je možné takúto osobu vypočutím osoby „ktorú na základe trestného oznámenia alebo iného podnetu je potrebné vypočuť k okolnostiam nasvedčujúcim, že mala spáchať trestný čin“ podľa § 196 ods. 2 Trestného poriadku. Pokiaľ je už v danej veci začaté trestné stíhanie a policajt nemá dostatok dôkazov voči konkrétnej osobe na vznesenie obvinenia, a túto osobu je potrebné vypočuť, policajt často vypočuje takúto osobu v pozícii svedka. Okrem iného ho poučuje, že je povinný vypovedať pravdu, nič nezamlčať, a o trestných následkoch krivej výpovede. Takýto postup odporuje spomínanej zásade a § 121 ods. 1 Trestného poriadku, že k výpovedi ani k priznaniu nesmie byť obvinený nijakým nezákonným spôsobom donucovaný.

Určité návrhy na vymedzenie pojmu podozrivý a vymedzenie jeho práv boli diskutované v rámci prípravných prác na novelizácii Trestného poriadku v roku 2013 resp. 2014 V prvotných návrhoch sa uvažovalo o zedefinovaní pojmu podozrivý najprv ako samostatného ustanovenia (§ 32a, § 32b) kde okrem definície podozrivého<sup>63</sup> sa stanovili práva a povinnosti podozrivého. V materiáli, ktorý bol odoslaný na mimorezortné pripomienkové konanie, pojem podozrivého bol vymedzený v základných pojmoch v § 10 Trestného poriadku. Verzia návrhu zákona, ktorá bola zaslaná na rokovanie vlády však takýto návrh neobsahovala.<sup>64</sup>

#### **Použitá literatúra:**

BOUDA, Z. *Komplexný pohľad na zásadu nemo tenetur*. In: Trestní právo, č. 2/2009, s.13-18.

FABIANOVÁ, Z. *Uchovanie a vydanie údajov z počítača advokáta dôležitých na objasnenie trestnej činnosti – zásah do súkromnej sféry jednotlivca*. In Bulletin slovenskej advokácie 3/2011 s. 32.

<sup>60</sup> Case of Petri Sallinen and Others v. Finland, 27 September 2005, Application no. 50882/99

<sup>61</sup> bližšie ZÁHORA, J. *Uchovanie počítačových údajov a ochrana súkromia*. In: Justičná revue : časopis pre právnu prax. č. 6-7 (2011), s. 913.

<sup>62</sup> napr. R 32/1957R 25/1969, R 39/1970

<sup>63</sup> „Podozrivým je osoba, u ktorej vzhľadom na čas, miesto, spôsob a okolnosti vykonania činu alebo na zanechané stopy alebo iné okolnosti sa možno domnievať, že je páchatelom, spolupáchatelom alebo účastníkom trestného činu.“

<sup>64</sup> Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Číslo materiálu: UV-39110/2014, 131. schôdza vlády Slovenskej republiky, 5. november 2014, 10:00 h, 1. bod programu, Rokovanie prerušené.



- IVOR, J. a kol. *Trestné právo procesné*. Druhé, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava, IURA Edition, 2010.
- IVOR, J., KLIMEK, L., ZÁHORA, J. *Trestné právo Európskej únie a jeho vplyv na právny poriadok Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2013.
- LANGBEIN, J., H. *The Historical Origins of the Privilege Against Self-Incrimination at Common Law (1994)*. Faculty Scholarship Series. Paper 550. [online] [cit. 29. 1. 2015], dostupné na internete <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/550](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/550)>.
- L-T CHOO, A. *The Privilege Against Self-Incrimination and Criminal Justice*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2013.
- MATHERN, V. *Dokazovanie v československom trestnom procese*. Bratislava, Obzor, 1984.
- MOLE N., HARBY C. *Právo na spravodlivý proces. Sprievodca na aplikáciu článku 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach*. Council of Europe, 2001.
- MUSIL, J. *Princíp nemo tenetur*. In: Fenyk, J. (ed.) Pocta Dagmar Císařové k 75. narodeninám. Praha: LexisNexis CZ, 2007, str. 76 a nasl.
- MUSIL, J. *Zákaz donucování k sebeobviňování (nemo tenetur se ipsum accusare)*. In: Záhora, J. (ed.) Teoretické a praktické problémy dokazovania - pocta prof. JUDr. Vladimírovi Mathernovi, DrSc. k 80. narodeninám. Zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 15. decembra 2008, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava 2008, s. 174 a nasl.
- MUSIL, J. *Zákaz donucování k sebeobviňování (nemo tenetur se ipsum accusare)*. In: Kriminalistika, č. 4/2009, s. 252-264.
- NETT, A. *Plody z otráveného stromu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997.
- NETT, A. *Zákaz donucování s sebeobviňování podle českého trestního řádu, ústavněprávní aspekty*. In: Rekodifikácia trestného práva. Doterajšie poznatky a skúsenosti. Zborník príspevkov celoštátneho seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 21. apríla 2008. Bratislava 2008 s. 202 a nasl.
- PODMAJERSKÝ, M. *Trest zákazu činnosti a trestný čin ohrozenia pod vplyvom návykovej látky v zmysle zákona č. 313/2011 Z. z.* In: Justičná revue č. 10/2012, s. 1188-1197.
- ROLES, P., J. *The Privilege Against Self-Incrimination: Nemo Tenetur Prodere Seipsum: Misinterpreted and Misapplied*. Saadbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010.
- SVÁK, J. *Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch*. II. zväzok. Eurokódex, Žilina, 2011.
- ZÁHORA, J. *Nepřípustnost' důkazu získaného donútením*. In: Teoretické a praktické problémy dokazovania : pocta prof. JUDr. Vladimírovi Mathernovi, DrSc. k 80. narodeninám: zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 15. decembra 2008. - Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva ; Poradca podnikateľa, 2008. s. 291-297.
- ZÁHORA, J. a kol. *Dokazovanie v trestnom konaní*. 1. vydanie. Praha: Leges, 2013.
- ZÁHORA, J. *Uchovanie počítačových údajov a ochrana súkromia*. In: Justičná revue : časopis pre právnu prax. č. 6-7 (2011), s. 904-913.

#### **Kontaktné údaje:**

prof. JUDr. Jozef Záhora, PhD.  
jozef.zahora@paneurouni.com  
Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva  
Tomášikova 20,  
P.O.BOX 12  
820 09 Bratislava 29  
Slovenská republika